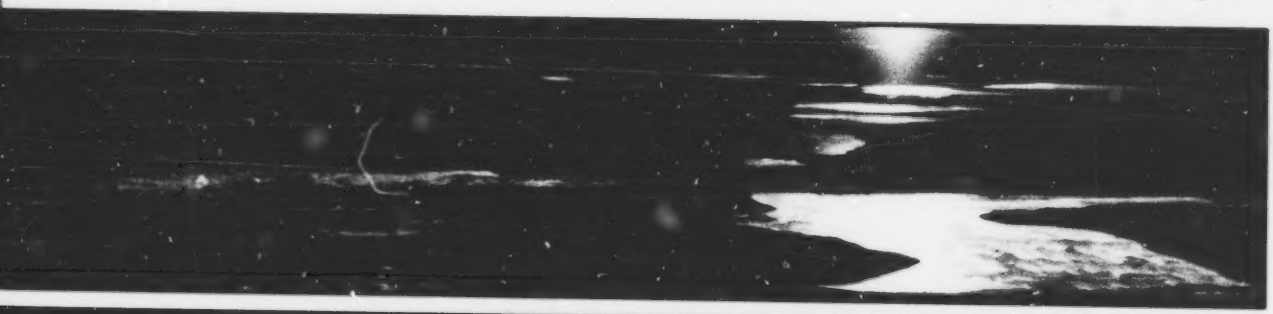
Report of the

Task Force on Northern Conservation

December 1984



85-4756/

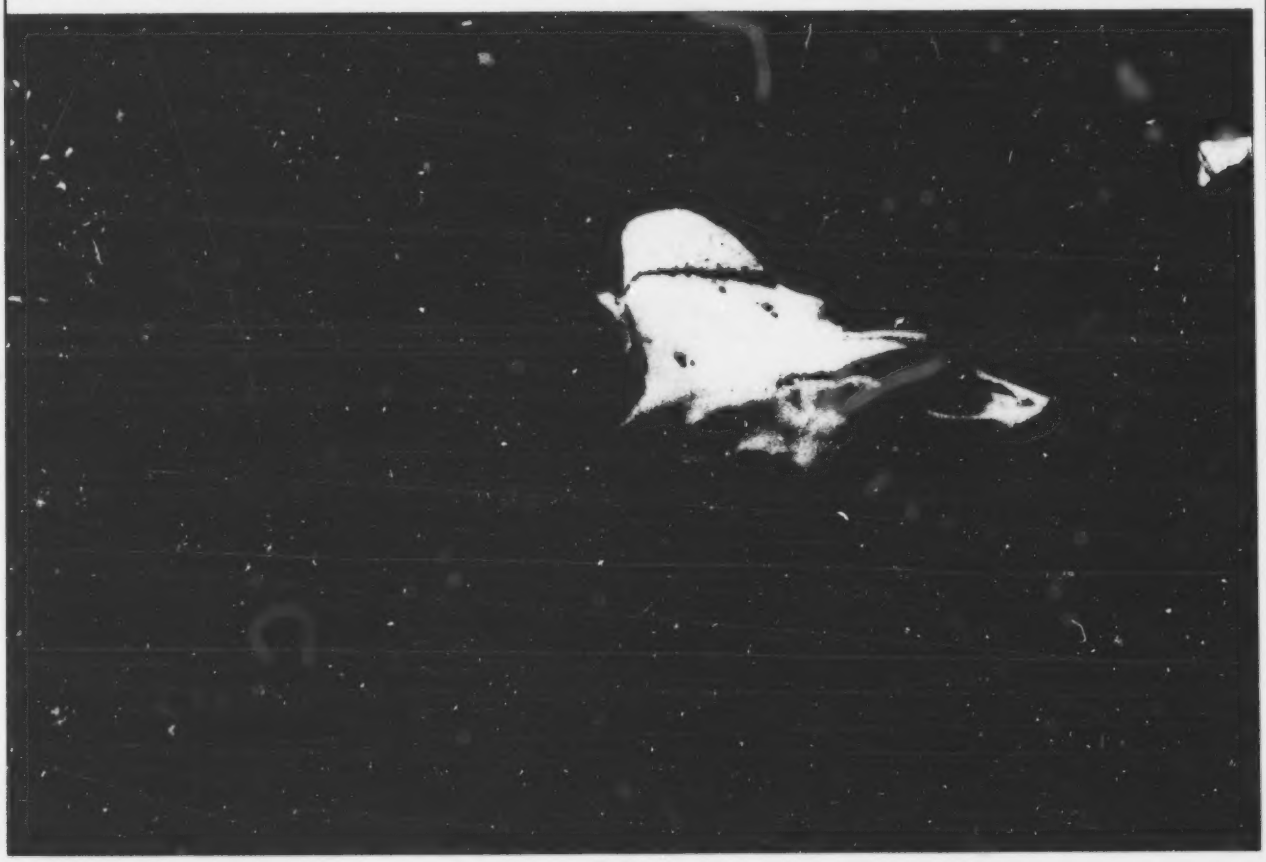
Report of the Task Force on Northern Conservation

COPIES AVAILABLE FROM:

- Minister of Indian Affairs and Northern Development, Ottawa
- Minister of Renewable Resources, Government of Yukon, Whitehorse, Yukon
- Minister of Renewable Resources, Government of Northwest Territories, Yellowknife, N.W.T.

This report may be cited as:
Task Force on Northern Conservation, 1984. Report of the Task Force on Northern Conservation. Ottawa, Department of Indian Affairs and Northern Development.

Photo credit: George Calef



LETTER OF TRANSMITTAL 3
ACKNOWLEDGEMENTS 4
A. INTRODUCTION 5
B. BACKGROUND 8
1. *Setting* 8
2. *Terms of Reference* 11
3. *The Problem* 12
C. CONSERVATION DEFINED 13
D. CONSERVATION PRINCIPLES AND GOALS 14
E. CONSERVATION STRATEGY 15
1. *Integrated Resource Management* 15
2. *Protected Areas* 17
3. *Marine Conservation* 21
F. IMPLEMENTATION 25
1. *Mechanisms for Implementation* 25
a) Land Claims Settlements 25
b) Northern Land-Use Planning 26
c) Conservation Advisory Board 27
d) Institutional Arrangements 29
e) Conservation Management Agreements 30
f) Communications Programs 32
g) Research 32
2. *Legislative Base* 32
G. SUMMARY AND CONCLUSIONS 37
H. RECOMMENDATIONS 38
ANNEX A - Application of Selection Criteria for Proposed Protected Areas 40
ANNEX B - Summary of Existing Legislation Applicable to Protected Areas 44
ANNEX C - Type and Extent of Protected Areas in the Northwest Territories and Yukon 45
ANNEX D - List of Written Submissions and Background Document List 46
FIGURE 1 - Conservation Components 16
TABLE 1 - Existing and Potential Approaches to the Establishment of a Protected Area Network 22

Cover photos:

Mackenzie Delta from the air. (Photo credit: George Calef)

- Native fisherman checking his nets at his summer fish camp on the Peel River, N.W.T. (Photo credit: Nancy MacPherson)

- Caribou herd migrating across the barrens. (Photo credit: George Calef)

December 20, 1984

Dear Ministers:

It is our pleasure to submit to you our report on northern conservation.

Since the formation of the Task Force on Northern Conservation in October, 1983 we have met on nine separate occasions. In addition, several working group meetings were held to consider particular issues in depth and a small drafting committee worked almost continually for several months preparing material and drafts of the report for review by the full committee.

The Task Force received 18 written submissions from the public. It also studied a large number of papers and reports provided by government, non-government organizations and individuals. All of this reference material will be made available at key locations throughout the North. The report itself will be available in both official languages and in Inuktitut. We understand that the Government of the Northwest Territories is prepared to arrange for translation of the report into other native languages where feasible.

Our original terms of reference were *"to provide advice to the Minister (Indian Affairs and Northern Development) on the following matters:*

1. A framework for a comprehensive conservation policy for northern Canada.
2. A strategy, and ongoing mechanism, for implementing the policy.
3. Conservation targets which can be met over the next two years.
The Task Force is to report to the Minister and the Governments of the N.W.T. and Yukon by mid-1984."

The Task Force took the liberty, for purposes of clarification, of adding to the first term of reference the phrase *"including both terrestrial and marine components."* Further, the Task Force concluded that it would be inappropriate to advise on specific conservation targets that could be met over the next two years, as stipulated in the third term of reference. To do so would have by-passed the land-use planning processes recently negotiated between the two territorial governments and the federal government. We, therefore, broadened this term to read *"specific actions that could be taken over the next two years."*

The Task Force recommendations, taken together, should provide the basis for a comprehensive conservation policy and strategy for implementation. We identified two components of the conservation strategy: a process for the management of land and renewable resources; and, a system for the establishment of protected areas. Since the recommendations are highly interdependent and form a package, they should, in our judgment, be implemented in their entirety. In the view of the Task Force, this can be accomplished over the next two years.

In respect of the negotiated land-use planning processes, the Task Force understands it is anticipated by those involved that the first land-use plan will not be in place before 1986. It will probably be 1993 at least before the plans extend to the whole of the North. Because northern land-use planning is a new and complex process, it is quite possible that this schedule may not be met. Thus, if government were to rely totally upon the planning process for implementation, this could seriously jeopardize the success of the conservation strategy.

For this reason, the Task Force recommends the use of an interim mechanism to aid in the implementation of the recommendations.

A great deal of interest has been shown by native groups, conservation organizations and industry in the work of the Task Force. They have expressed concern that there be effective public participation in the phase following publication of the report. Although one of the report's recommendations deals with the matter of public information, it is considered sufficiently important to urge here that special efforts be made to undertake an information program related to northern conservation in concert with the land-use planning processes.

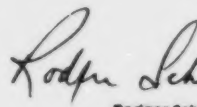
▶

The northern conservation policy workshop held in Whitehorse in March, 1983 recommended to the Minister of Indian Affairs and Northern Development that he appoint a *"balanced task force of senior government officials and non-government persons who have appropriate qualifications."* In accepting that recommendation, the Minister, in consultation with the two territorial governments, established membership on the task force that represented industry, conservation, territorial government and federal government interests.

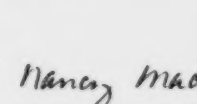
The diversity of the task force membership, and the variety of perspectives represented, is reflected in the report and its recommendations. The document is, in a sense, the product of negotiation; it reflects diverse opinions with respect to various political, economic, social, cultural and environmental factors. Although it is not a single-purpose document with a purely conservation orientation, it is our hope that this report, which takes a pragmatic approach, will provide an impetus for governments to adopt a northern conservation ethic and implement an effective conservation strategy.

Yours sincerely,

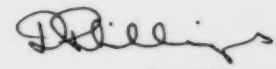
The Task Force on Northern Conservation



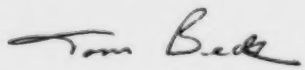
Rodger Schwass, chairman



Nancy MacPherson, member



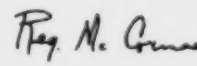
Doug Phillips, member



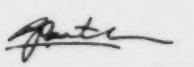
Tom Beck, member

Bill Mair, member

Jim Bourque, member

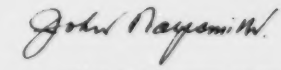


Reg McCormack, member

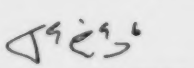


Bob Cathro, member

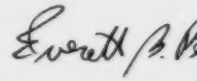
Ken McKinnon, member



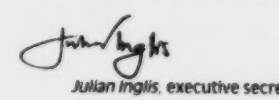
John Naysmith, executive director



Michael Kusugak, member



Everett Peterson, member



Julian Inglis, executive secretary

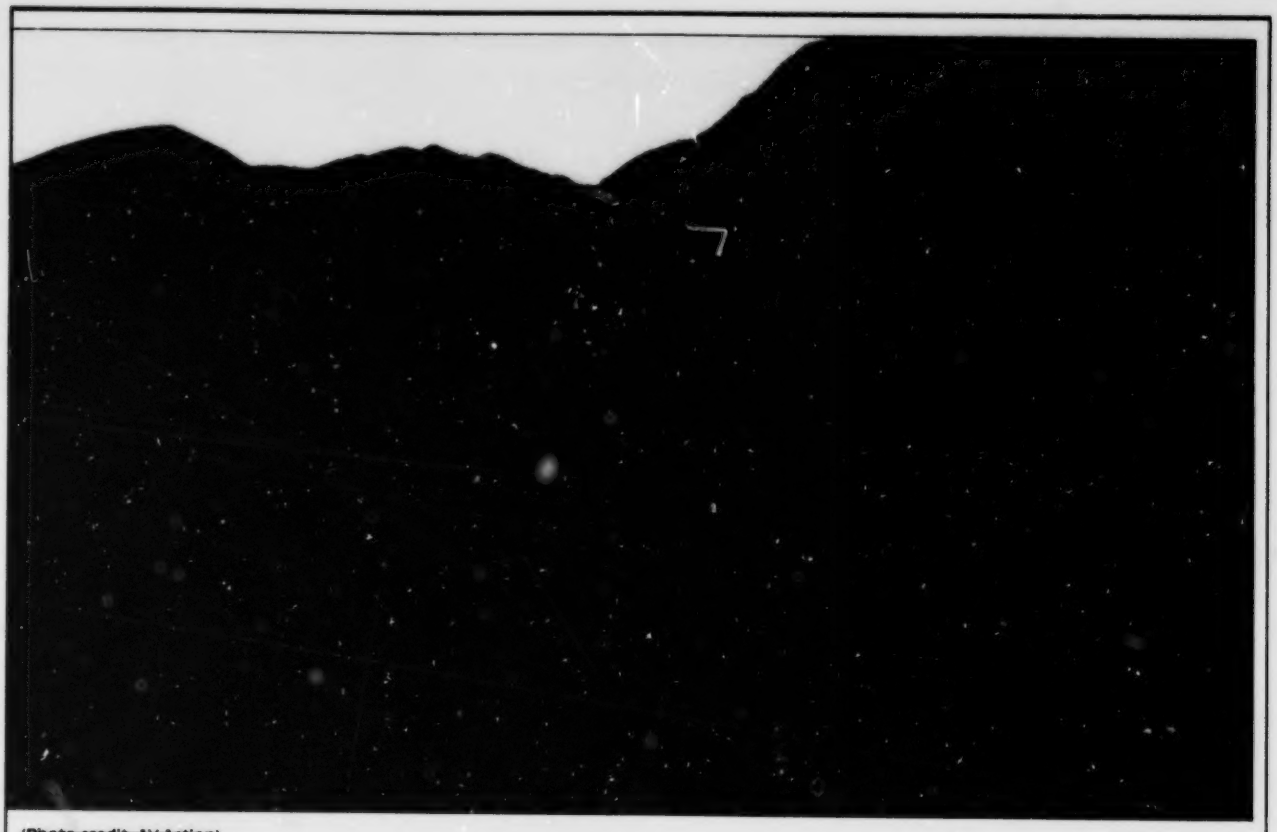
Acknowledgements

The Task Force wishes to express its appreciation to the many persons who contributed their knowledge, experience and time to its work. In the letter of transmittal we have made mention of the submissions and other reports and papers which were received and in Annex D we have listed them according to authors. Much time and thought went into these and we are indebted to the contributors for their effort.

We also wish to acknowledge the major contribution of the Executive Director, John Naysmith. In particular we would like to thank him and the members of his small drafting committee, especially Winston Mair, for their substantial contribution in the writing of this report.

The Task Force also wishes to thank Julian Inglis, Executive Secretary, for his substantial contribution to the work of the Task Force and Nancy MacPherson for her work on the photo selection of the publication. In addition, Al Hodgson from the Government of Yukon, Ron Livingston and John Donihee from the Government of the Northwest Territories, resource persons, provided valuable assistance to the Task Force. Secretarial services were provided by Narmin Dhanji and Joyce Gowin and the editing was ably done by Bruce Macdonald. Janet King and John Crook carried out specific research assignments and Bert Shaw served as Administrative Officer. We are grateful for the assistance of each of these individuals.

We would also like to express our appreciation for the assistance provided by the technical and professional staff of the Departments of Renewable Resources of the Governments of Yukon and Northwest Territories, the Northern Affairs Program and Office of Native Claims of the Department of Indian Affairs and Northern Development , Parks Canada and the Canadian Wildlife Service of the Department of Environment, the Department of Fisheries and Oceans and the Archaeological Survey of Canada.



(Photo credit: AV Action)

The assignment of the Task Force on Northern Conservation has been to develop a framework for the creation of a comprehensive conservation policy for the Yukon Territory and Northwest Territories (N.W.T.), and a strategy for its implementation, that will help to ensure the wise use of all land, water and other natural resources.

Many people living in the North require - for reasons of culture, lifestyle and livelihood - an economy based at least in part on the use of renewable resources. Their quality of life is dependent upon preserving the quality of the natural environment. Although the area encompassed by the two territories is immense in size and only sparsely touched by the encroachment of development, there have already been industrial activities undertaken or proposed that have posed a significant threat to the land, fresh water or marine environment. Almost certainly, there will be increasing levels of resource development in the years immediately ahead. This will further intensify the need to have in place a sound northern conservation strategy. Such a strategy should be aimed at establishing a careful balance between large industrial undertakings, small and sustainable community developments, and traditional pursuits of hunting, fishing and trapping that depend so heavily on continuing protection of the environment.

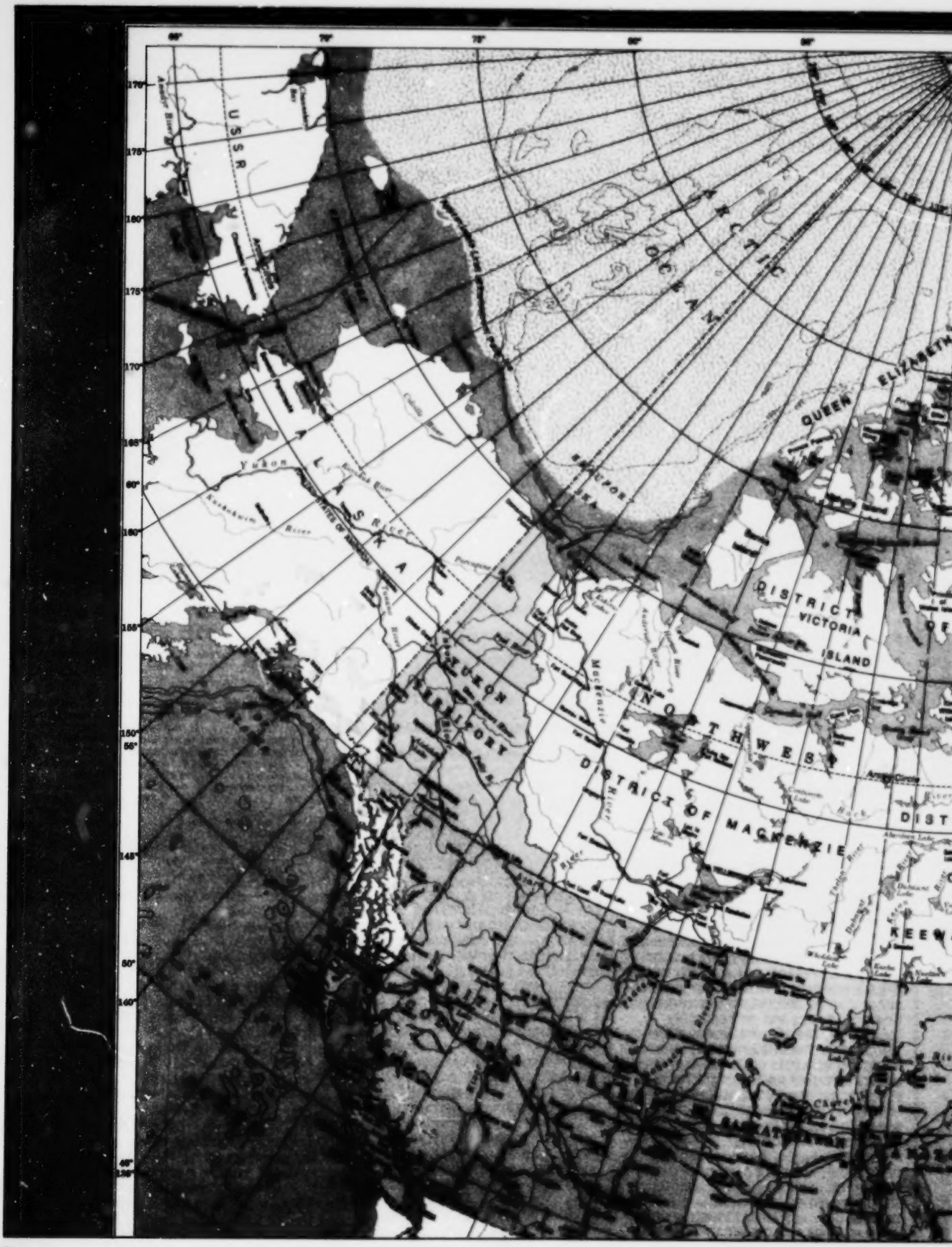
The work of the Task Force focusses on conservation and resource management approaches specific to northern Canada. It is recognized, however, that there are several key links with national and international programs. For example, recommendations related to integrated resource-use must recognize national and international obligations such as the Migratory Birds Convention and international agreements related to the management of polar bears, whales and other species that extend across the international boundaries.* Recommendations related to protected areas should recognize the importance of national parks in northern Canada, and the international interests in Canada's participation in programs such as the World Conservation Strategy, World Heritage Sites and Biosphere Reserves.** A conservation strategy, therefore, should take account of these obligations, while also ensuring the adoption of renewable resource-use options in the future that serve the best interests of northerners and all Canadians.

*

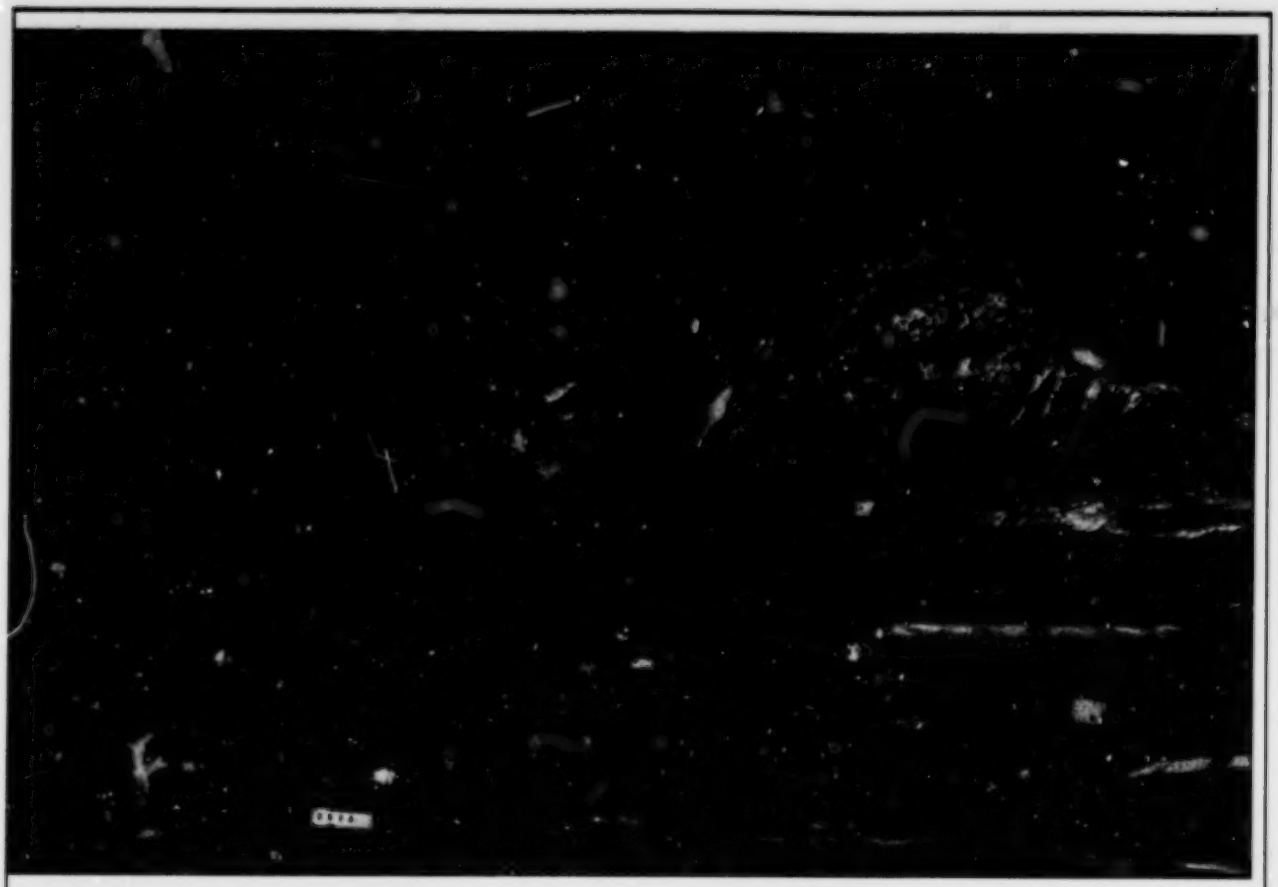
Canada adopted legislation in 1917 to fulfill its obligation under the Migratory Birds Convention.

**

The *World Conservation Strategy* is a document prepared by the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources in 1980 that sets out the national and international actions required to maintain ecological processes and life support systems, preserve genetic diversity and ensure the sustainable utilization of species and ecosystems. *World Heritage Sites* involve areas of "outstanding universal value" designated under the International Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. *Biosphere Reserves* are protected areas containing representative examples of landscapes, each with its characteristic plants, animals and human uses, which have been given an international designation under UNESCO's Man and the Biosphere Programme.


USSR
ARCTIC OCEAN
ALASKA
Yukon Territory
DISTRICT OF MACKENZIE
NORTHWEST
DISTRICT
VICTORIA
ISLAND
QUEEN
ELIZABETH
BEAUFORT SEA
Mackenzie River
Yukon River
Anadyr River
Anadyr Gulf
Kuskokwim River
Porcupine River
Peace River
Athabasca River
Great Slave Lake
Great Bear Lake
Liard River
Arctic Circle
170°
175°
180°
175°
170°
165°
60°
160°
155°
150°
145°
140°
50°
160°
45°
150°

DEPARTMENT OF
ENERGY, MINES AND RESOURCES
SURVEYS AND MAPPING BRANCH
NORTHERN
CANADA
SCALE: ONE INCH TO 300 MILES
Provincial or Territorial Capital
Roads
Railways
Boundary undemarcated
Bathymetric contours (in metres)
Lambert Conformal Conical Projection, Standard Parallels 49° and 77°
Modified Polyconic Projection North of Latitude 80°
1973
GREENLAND
BAFFIN
LABRADOR SEA
ATLANTIC



▲ Grise Fiord, N.W.T. is an example of a small High Arctic Inuit community. (Photo credit: Government of the N.W.T.)

B. Background

1. SETTING

The Yukon and Northwest Territories encompass an immense area comprising nearly 40 percent of the area of Canada and extend east - west for nearly 3,000 kilometres as well as north and south for almost the same distance. Stretching from Alaska eastward and encompassed by the Arctic and Atlantic Oceans, they are regions of great beauty and contrast.

The Yukon is a rugged land of coastal plains, plateaus and mountains, contained within the Coast and St. Elias Ranges on the west and the Mackenzie and Richardson Mountains on the east. East of the Yukon - N.W.T. boundary, the Interior Plains extend north from the 60th parallel to Banks and Victoria Islands. The dominant feature here is the Mackenzie River and its delta, one of the major rivers of the world. Eastward again, there stretches the Precambrian Shield country of countless rock-rimmed lakes and fast rivers. It ends at the Atlantic seaboard with the mountains, spectacular cliffs and fiords of Baffin Island. The polar basin, to the northwest, is fronted by the thin sedimentary rock of the Arctic Coastal Plain. The Beaufort Sea, Arctic Ocean and Baffin Bay surround many islands of the Canadian Arctic Archipelago.

The most obvious difference between the two territories relates to geography. The Yukon represents slightly more than 5 percent of Canada's land area and has a coastline that extends for some 250 kilometres. The Northwest Territories, by comparison, covers nearly 35 percent of Canada's land mass. It contains nearly 173,000 kilometres of coastline and vast areas of land-fast ice. Thus, marine resource-harvesting opportunities are key features of resource management in the Northwest Territories, but not in Yukon. The population of Yukon is just under 25,000, of which one-quarter comprises native people. By contrast, there are approximately 30,000 native people in the Northwest Territories, accounting for about 65 percent of the total population.

Finally, the evolution of each of the two territorial governments has proceeded at a different pace. In the Yukon, the first residents were elected to the Territorial Council in 1899 and the Council became fully elected in 1908. The first residents of the Northwest Territories were elected to the Territorial Council only in 1951, and membership on the Council did not become fully elected until 1975. Prior to 1967, the administration of the Northwest Territories' ordinances and programs was based in Ottawa. Similar responsibility was based in the Yukon with the passage of the Yukon Act in 1898.

Prior to the arrival of the European, the native people were totally dependent for their physical well-being on the land and sea, which also had a strong cultural and spiritual meaning for them. They were self-sufficient, living more or less in balance with the natural conditions surrounding them. It was the skill and way of life of the native hunter, evolved over thousands of years, that were the essential ingredients in the success of the fur trade, which, ironically, represented the first significant incursion into the successful and self-sufficient economy of the native people. The whaling trade, too, had an impact upon the native people of both the eastern and western Arctic. The near elimination of whale stocks created problems in respect of conservation that persist to the present time.

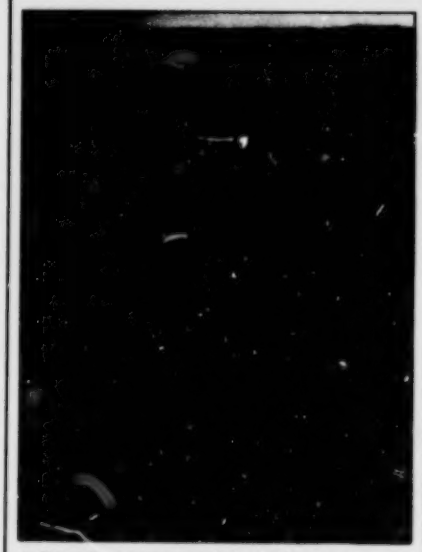
Mining activity in the Yukon at the end of the 19th century ushered in the next phase of northern resource use. The gold rush brought thousands of outsiders to the area. Construction of

the Alaska Highway and the Canol oil pipeline during World War II brought another influx of outsiders and the eventual establishment of a well-developed transportation system.

Most of the Indian communities in the Yukon, with the major exception of Old Crow in the northwest sector, are now established along the highway system. Metal mining, gold placer mining and hunting, fishing and tourism are the primary activities involving the use of natural resources. Government services now constitute a major sector of the economy, providing a substantial source of cash income.

The Northwest Territories also experienced some early industrial development, especially mining. Some oil production commenced at Norman Wells in 1920, which led to the building of the Canol pipeline to Whitehorse. However, it remained essentially a fur-producing area until after the war. Water provided the only major transportation system until recent years. Post-war oil and gas exploration brought irrevocable change in the social and economic climate of the area. Despite the altered economic balance, however, trapping, hunting and fishing remain the prime activities of a substantial proportion of the people. More than 90 percent of the Inuit population currently resides along the Arctic coast.

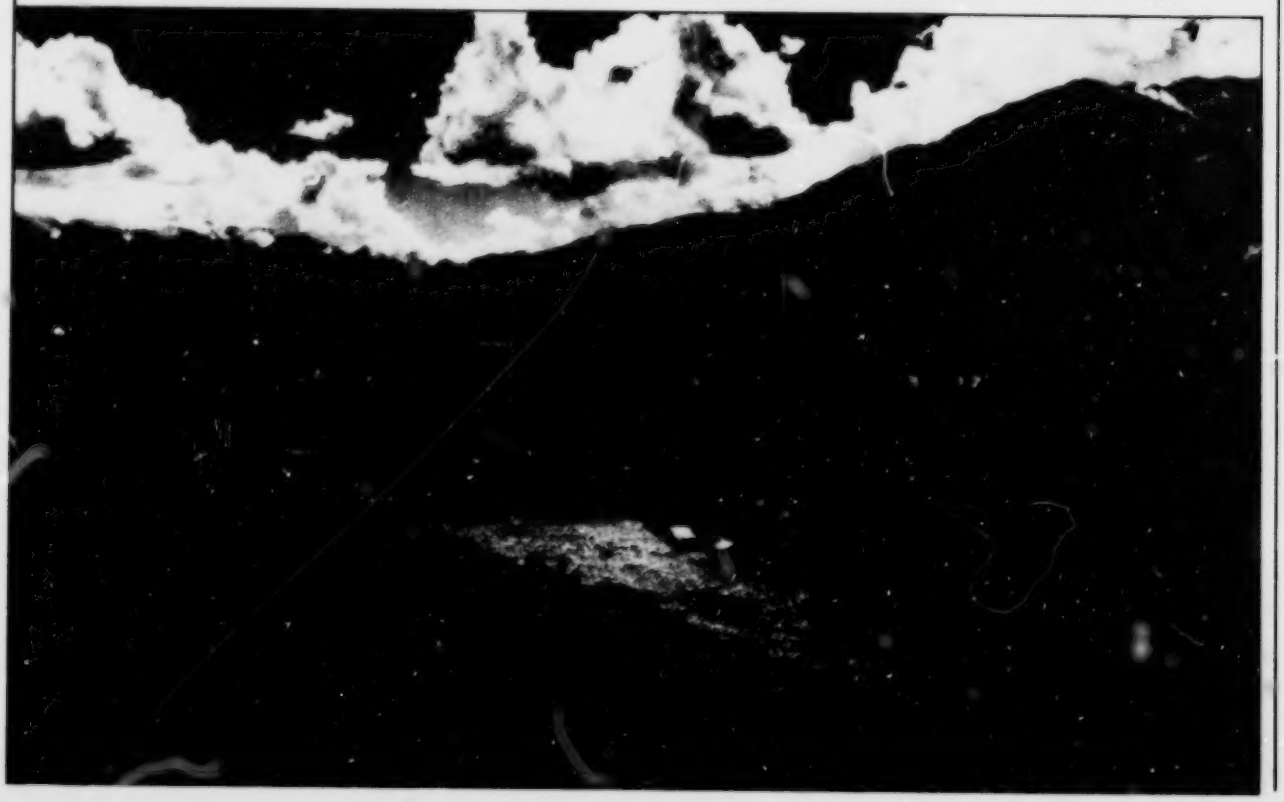
Two major facts of life in the North, then, must be taken into account in formulating northern conservation strategy: the major economic and employment generating role of the non-renewable resource sector, and the critical long-term economic, social and cultural importance of the land water and renewable resources. Without industrial and sustainable renewable resource development, opportunities in the wage economy would be limited and the burden of any cash economy would rest on government.

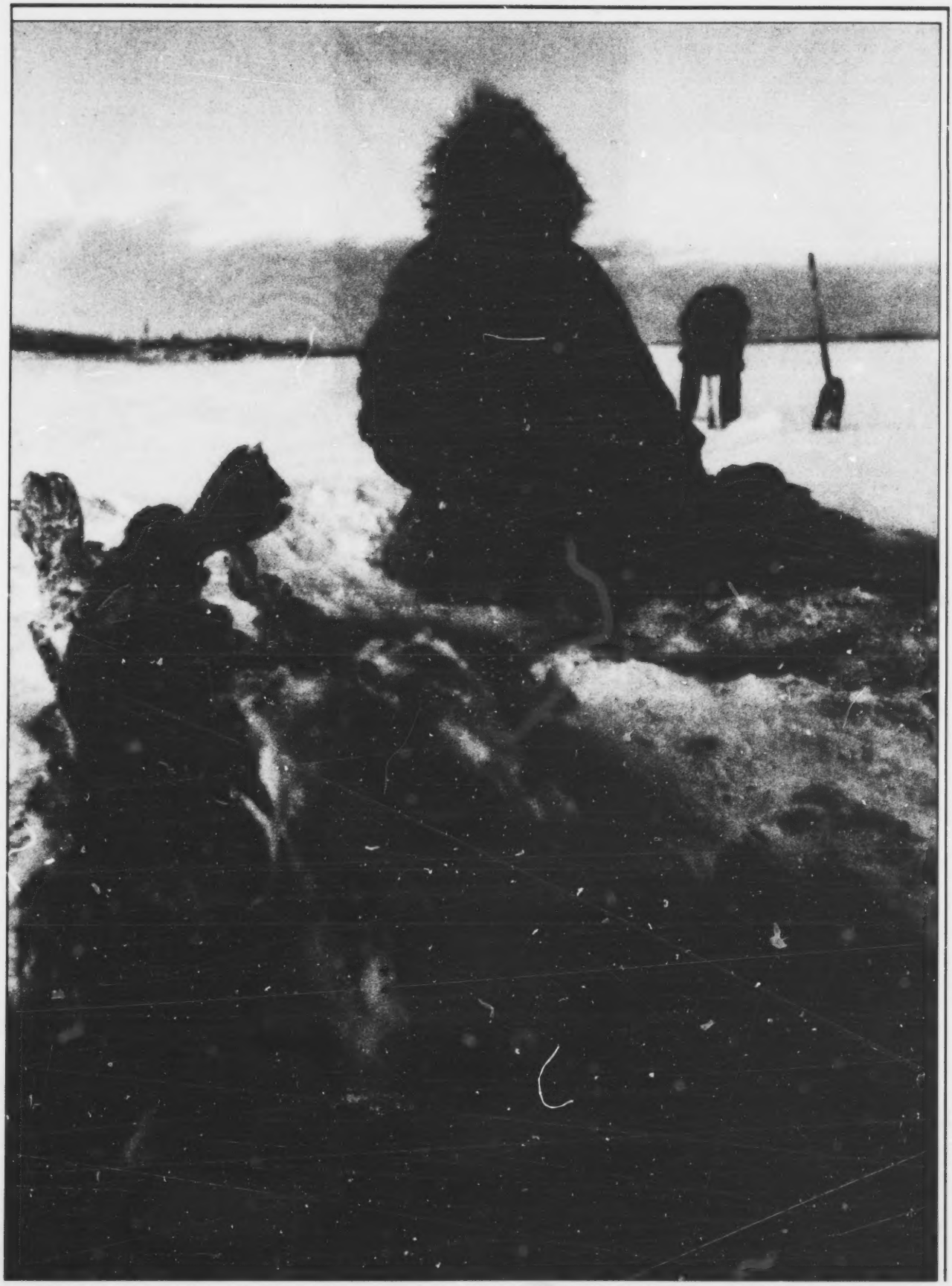


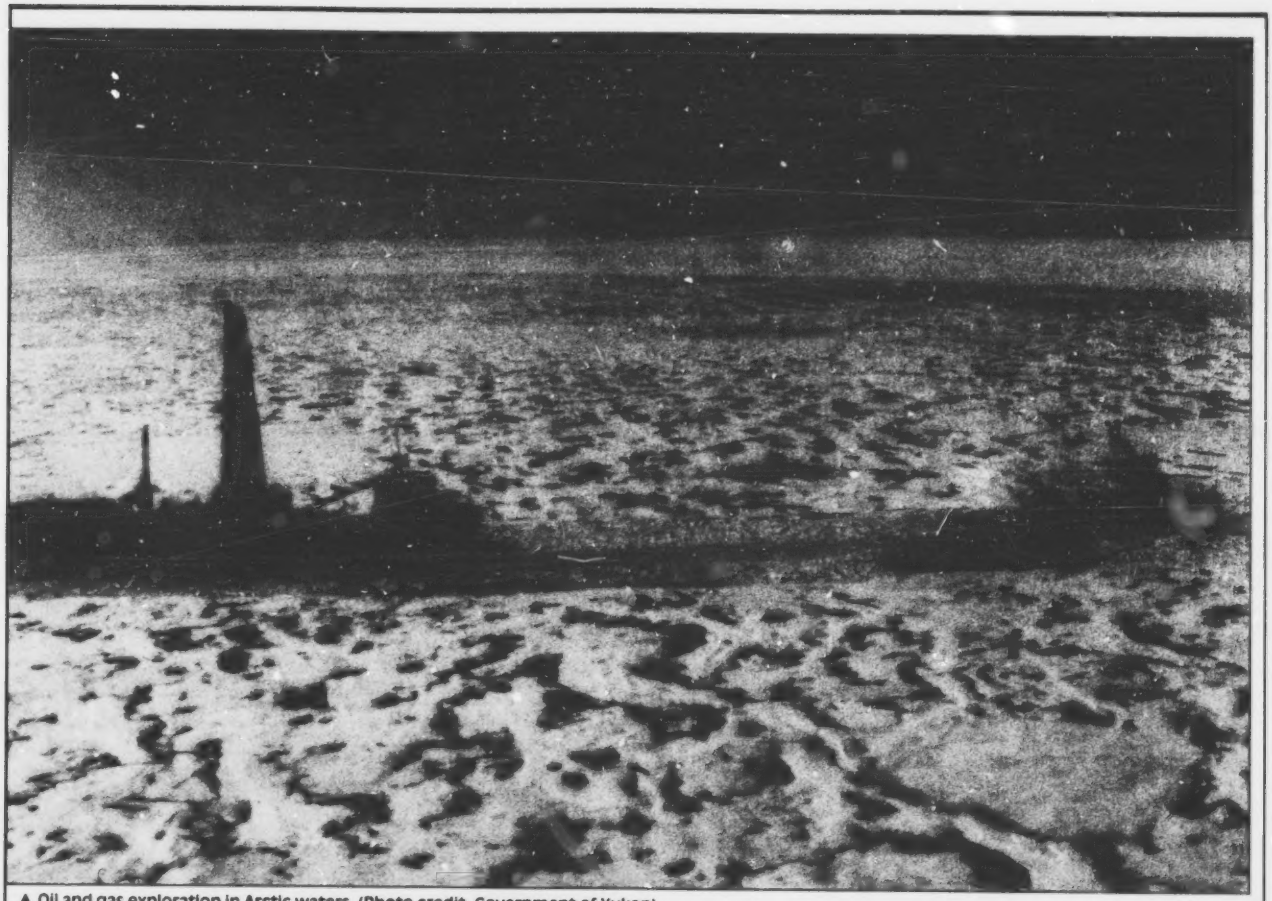
▲ Several areas representative of the ice-scoured tundra of the N.W.T., commonly called the barren-lands, have been recommended for protection. (Photo credit: George Calef)

Clearly, the choice of futures facing many northerners is closely tied to the use of the land and water, which have shaped their society fundamentally. Regardless of the economic strategy that is pursued, the productive capacity of the area's renewable resources must be enhanced and its ecological diversity at least maintained.

▼ Kluane National Park in the Yukon Territory contains the largest glaciers and ice fields in North America. (Photo credit: Government of Yukon)







▲ Oil and gas exploration in Arctic waters. (Photo credit: Government of Yukon)

◀ An Inuk woman jigs for burbot through the ice in the Mackenzie Delta, N.W.T. (Photo credit: George Calef)

2. TERMS OF REFERENCE

Terms of Reference of the Task Force on Northern Conservation, which have been modified as explained in the letter of transmittal, are to provide advice and report to the appropriate Ministers of government on the following:

1) a framework for a comprehensive conservation policy for northern Canada, including both terrestrial and marine components;

2) a strategy, and ongoing mechanism, for implementing the policy; and

3) specific actions that could be taken over the next two years.

The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) has found itself in an increasingly difficult position over the years because of potential conflicts between its responsibilities with respect to both resource and social development, and its assigned role of coordinating the activities of other federal departments that exercise certain responsibilities in the North. Up until now, the basic problem has stemmed from the absence of any organized system to guide DIAND in the exercise of its multiple mandates. Prior to the 1970's, virtually no policy, legislation or administrative framework existed for the management of the North's renewable resources.

In 1972, DIAND announced a new policy for the North that placed a much higher priority on protection of the environment. Subsequently, however, little progress has been made in practice in promoting conservation either through active resource management or through designation of further protected areas.

There are at present two important developments in progress that will have a very significant impact with respect to the management and regulatory processes that should be established to conserve northern resources. One of those is the creation by the federal and territorial governments of a new planning process governing the use of all land, fresh water and marine areas (which is discussed at greater length later). The other development involves a series of native claim settlements in various stages of resolution that include - or are likely to include - provisions with respect to land use that will almost certainly have major implications for conservation. While these developments will undoubtedly facilitate the process of resource management, they will also make it more complex. Such developments also make more imperative the need for a comprehensive review of conservation issues and the development of fundamentally new approaches.

In October, 1982, DIAND prepared a draft paper entitled, *A Comprehensive Conservation Policy and Strategy for the Northwest Territories and Yukon*. This paper formed the basis for discussion at a National Workshop on Northern Conservation Policy, which was held in Whitehorse early in 1983 and attended by some 80 participants representing a wide cross-section of northern interests. The workshop formulated an Action Plan, which included a recommendation that a task force be established to provide advice on a comprehensive northern conservation policy and a strategy to provide for its implementation.

The Minister of Indian Affairs and Northern Development accepted the recommendation of the Whitehorse Workshop, establishing this Task Force on Northern Conservation in the fall of 1983. Members were drawn from a wide range of non-government and government ranks. This document is the report of the Task Force to the federal Minister of Indian Affairs and Northern Development and the Ministers of Renewable Resources of the Yukon and the Northwest Territories.

3. THE PROBLEM

As explained more fully below, the Task Force believes that the following problem areas in particular must be addressed:

a) reliance upon a regulatory system that tends to be restrictive, narrow and reactive rather than on an active, forward looking approach to resource management;

b) institutional competition between governments and among government agencies;

c) failure to consider adequately resource values - social, cultural and economic - and alternative choices as they apply to both development and conservation initiatives prior to making land-use decisions;

d) insufficient opportunity for northerners to participate effectively in the decision-making process involving northern resource utilization;

e) legislation for the disposition of land, forests, water and non-renewable resources that is deficient with respect to conservation measures such as planning, management, protection and restoration; and

f) lack of sustained political commitment to ensure that resource-use decisions reflect conservation requirements.

Effective administration by government of an area so vast and varied as the Yukon and the Northwest Territories poses major problems. In the past, rugged terrain, ice and severe weather posed formidable barriers to travel and communication, while administrators were few and widely dispersed. It is, thus, not surprising that land and resource administration largely became a regulatory and restrictive function related to the issuance of permits and the harvest of fur and game.

Today, travel and communications facilities have considerably improved. As well, the administrative staff of government has increased substantially. Nevertheless, government remains tied to a regimented, regulatory regime that is quite inadequate to deal with present and future needs for active development and conservation.

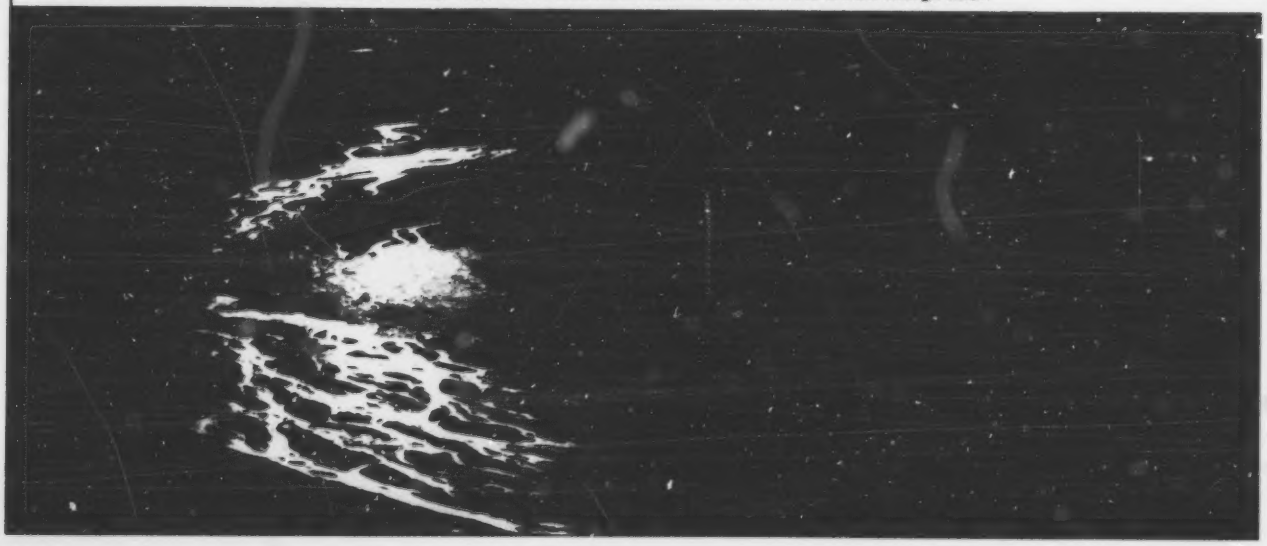
The Task Force believes that conservation and development are not necessarily mutually exclusive and that, with proper planning, both interests can be served in most northern areas. The current resource-use decision-making process, however, contains two major flaws. It is regulatory and reactive and make-shift decisions made under this process are often inconsistent and provide little opportunity for local input. The Task Force is convinced that a northern conservation strategy cannot be effectively implemented until a new planning and management process is put in place that is oriented toward the active management of resources and, at the same time, responsive to the public will.

The lack of a goal-oriented, problem-solving management system involving input from the affected areas leads to narrow interpretation of the mandates of government departments and of their implementing regulations. This has resulted in institutional competition between government agencies reflecting different social interests, thus contributing to the adversarial climate associated with northern conservation initiatives.

Another problem in the North has been the inadequate resource inventory base and consequent failure to consider alternate conservation choices and resource values prior to making management decisions. This has been the case both with respect to development initiatives and proposals to designate protected areas. The above noted issue of conflicting government roles and mandates has made the problem worse. The challenge is to protect the vital resource base without making industrial activity impossible or impractical.

Finally, there appears to be a lack of firm political direction. While the federal government's northern policy statement of 1972 expressed good intentions - namely, to maintain and enhance the northern environment - those intentions have not been reflected in many of the subsequent decisions respecting resource use. In addition, most of the existing legislation dealing with resources, such as the federal *Territorial Lands Act*, lacks any statement with respect to conservation goals, provision for planning and management, or restoration after resource utilization has taken place. This lack of clear policy direction leaves government agencies, industry and the public uncertain as to the ground rules for conservation and development.

▼ Northern Canada contains most of the remaining unspoiled wild rivers in North America. (Photo credit: George Calef)



▲ Arctic Bearberry brightens the autumn tundra near the abandoned Hudson's Bay post at Wager Bay, N.W.T. (Photo credit: George Calef)

C. Conservation Defined

The Task Force has adapted from the World Conservation Strategy the following definition:

Conservation is the management of human use of the biosphere so that it may yield the greatest sustainable benefit to present generations, while maintaining its potential to meet the needs and aspirations of future generations; it emphasizes the maintenance of cultural resources and representative or unique ecosystems, their ecological processes and genetic diversity.

Conservation has also been described as a concept to guide man's use of all natural resources. It constitutes a rule of conduct for survival based upon stewardship and wise use that must underlie all decisions concerning the utilization of precious natural resources. It further ascribes an intrinsic value to natural resources regardless of any human interest that may accrue to them.

The implementation of this concept requires that a new, more enlightened approach to natural resource use be developed and become widely accepted. An 'ethic' of conservation must be adopted, which might be described as an attitude toward the use of natural resources dictated not by immediate gain or determined by the fine points of law, but by an understanding and appreciation of their inherent and enduring value in the natural system.

To be adopted widely, such attitudinal change must begin in government, starting with the top.

▲ The wilderness mountains of barren-lands of the Yukon and Northwest Territories provide some of the last strongholds for the grizzly bear. (Photo credit: George Calef)

D. Conservation Principles and Goals

An effective northern conservation strategy must stand on its own and be based upon principles and goals that are not dependent on existing institutions, mandates and administrative procedures. After those principles and goals have been accepted, the new administrative procedures and respective responsibilities required to carry them into effect can then be determined.

1. The following *principles* for management should be accepted:

a) genetic diversity of natural organisms and essential ecological processes should be maintained;

b) resource management should reflect the concept of stewardship and should be aimed at achieving the integrated use of resources to the extent they can be made mutually compatible;

c) sustainable utilization of species and ecosystems should be assured for the benefit of the people of the North, as well as for all Canadians; and

d) projected benefits should meet the needs and values of the people of the North, as expressed through their participation in the conservation and development processes.

2. A comprehensive northern conservation strategy, based upon the conservation ethic and concern for stewardship, should seek to achieve the following *goals*:

▼ An Indian boy helps to smoke caribou during the spring hunt near Old Crow, Yukon Territory. (Photo credit: George Calef)

a) to manage the human use of natural resources, renewable and non-renewable, so that they may yield the greatest sustainable benefit to present generations, while maintaining their potential to meet the needs and aspirations of future generations; and

b) to establish a network of protected areas where necessary to maintain in perpetuity cultural resources and representative or unique ecosystems, their ecological processes and genetic diversity.

To achieve those goals the following steps must be taken:

a) establish management systems that maintain and/or enhance overall resource productivity;

b) establish a process for the selection and designation of protected areas that will contribute to the most effective management and use of the land and water resources;

c) ensure the establishment of a land-use planning process for the implementation of a northern conservation policy and a supporting advisory mechanism as appropriate;

d) increase the public's awareness of the need for applying the principles of conservation in the development and utilization of natural resources;

e) increase the level of research to improve baseline data and the understanding of natural ecosystems, particularly in the marine environment, thus enabling management of land and marine resources to be more effective; and

f) amend or supplement existing resource legislation in order to provide the necessary legal basis for implementing northern conservation.

The Task Force is of the opinion that sound conservation principles should pertain throughout the North. It assumes that Ministers, when considering the goals, will not differentiate between private, territorial and federal lands.

▲ The rare and endangered peregrine falcon still nests in the Yukon and Northwest Territories. (Photo credit: George Calef)

▲ The Tombstone Mountains of the Yukon Territory offer breathtaking geologic features. (Photo credit: Government of Yukon)

E. Conservation Strategy

Traditionally, initiatives to achieve conservation in the North have tended to focus almost exclusively on attempts to protect particular geographic areas within the general expanse of land, fresh water and marine areas open to resource development. These initiatives have been inclined to foster a confrontational approach to the whole issue of conservation and have enjoyed little success.

To give effect to the conservation goals that it recommends, the Task Force proposes adoption of a strategy consisting of two mutually-supportive components - a system of integrated resource use, and a comprehensive network of areas that requires measures of special protection. Together, these two components would form a conservation strategy for all land, fresh water and marine areas of the Yukon and Northwest Territories (See Figure 1).

Philosophically, this approach recognizes the ecological and intrinsic values, as well as the economic values, of all natural resources. Practically, it accepts the need for a goal-oriented, problem-solving approach to resource management and recognizes the need for protecting particularly sensitive or unique areas as part of that management approach. Institutions must develop ways of building conservation into all resource policies, processes and activities.

The Task Force perceives the two basic components of integrated resource management and protected area management as mutually dependent upon, and supportive of, each other. This mutually supportive relationship of the components is based upon at least two considerations. One is that even the most highly protected areas of land and sea cannot be maintained as undisturbed 'islands' if the surrounding areas are not also managed wisely. The second consideration is that resource management generally can be improved by knowledge gained from the protected areas when the latter are used for education, research or places to record long-term natural change.

1. INTEGRATED RESOURCE MANAGEMENT

In the Yukon and the Northwest Territories, the administration and management of natural resources traditionally have been carried out on a single-sector basis. For example, water is administered quite separately from land, forests or wildlife. This type of institutional separation is quite artificial and fails to take account of a very basic consideration - namely, that which is done in one sector of the resource base nearly always has an impact on the others.

What has been lacking to date is any comprehensive planning that takes account of the interrelationship between a wide variety of resources. No regional management plans have been developed, for example, to take account of the impact of hydro-electric development on fish and wildlife, or of forestry development on soil and wildlife habitat. Within recent years, some effort has been made on occasion to develop an integrated approach to resource management in respect of particular projects through the environmental impact assessment process (usually the federal Environmental Assessment and Review Process), which generally provides some opportunity for public hearings. Such an approach is frequently unsatisfactory because of the existence of time constraints and the pressures for the acceptance of unsatisfactory compromises so as to enable the project to proceed as planned by its proponents.

The Task Force considers that this underlying problem can be overcome to a very large extent through the establishment of a system for the integrated

management of resources. Under such a system, each major land or water area - such as a watershed, delta, plain or marine area - is viewed as a management unit with a certain productive capability. Account is taken of all the land, water and living resources of each unit and the relationship of units to each other. Through proper planning and active management, consideration is given to all the resource values - economic, social and cultural, including the dependency of native people upon renewable resources for country food and their traditional way of life. The objective is to develop each area in a way that will provide the best or greatest yield, measured in terms of the quality of life.

Integrated resource management requires an active, decision-oriented approach rather than one that is reactive and largely dependent upon regulation. Such management must be based upon research, inventory and evaluation and result in the making of decisions within the framework of a comprehensive planning system that provides for extensive public input and political accountability. It demands that difficult decisions be made with respect to which resources will be utilized and/or which resources will receive priority over the others.

In a region such as the Slave River valley, for example, the management system would take account of a variety of resources such as wildlife, fish, minerals, forests and water, as well as activities such as subsistence and sport hunting and fishing, trapping, mineral and timber production, flood control, farming and recreation.

In a region such as Lancaster Sound, by contrast, the resources include wildlife, marine mammals, fish, minerals, oil and gas. The activities undertaken there might range from subsistence hunting, fishing and trapping to mineral and petroleum production and tanker transportation.

The following two examples may serve to illustrate the kind of problems that can be encountered when resort is made to a decision-making process carried out in the absence of specific policy in an effort to resolve emergent land-use conflicts.

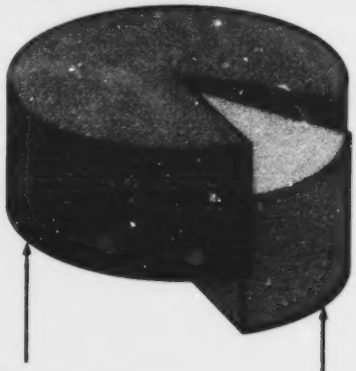
In 1978, a major area of the Yukon North Slope was withdrawn from disposition or any resource use other than those involving the traditional pursuits of native people. This was in response to land-claim negotiations, including proposals for a park or wildlife range to protect archaeological resources, the Porcupine caribou herd, and other wildlife and scenic values. Subsequent discussions among the various federal departments involved and between the federal and territorial governments failed to lead to any conclusion as to how the area could best be utilized.

In 1983, an oil company applied for shore-based facilities within the area at Stokes Point. About the same time, another company proposed to mine and export rock through yet another port. Faced with a growing confrontation between supporters and opponents of these proposals, the federal government decided to defer any action until a number of management issues were clarified and land-claim settlements for the area were resolved.

CONSERVATION COMPONENTS

FIGURE 1

All land, fresh water and marine areas of the Yukon and Northwest Territories



INTEGRATED RESOURCE USE AREAS

Integrated resource management to apply to all resource utilization in order to maintain the quality and biological productivity of the resource base while taking into account the needs of the resource users.

PROTECTED AREAS

Designated geographic land, fresh water and marine areas, e.g.,

- archaeological sites
- historic sites
- specific traditional resource use areas
- outstanding landscapes and marine areas
- critical fish and wildlife habitat
- unique areas for research or maintaining genetic resources.

▼ A hunter's camp in the remote wilderness of the Yukon mountains. (Photo credit: George Calef)

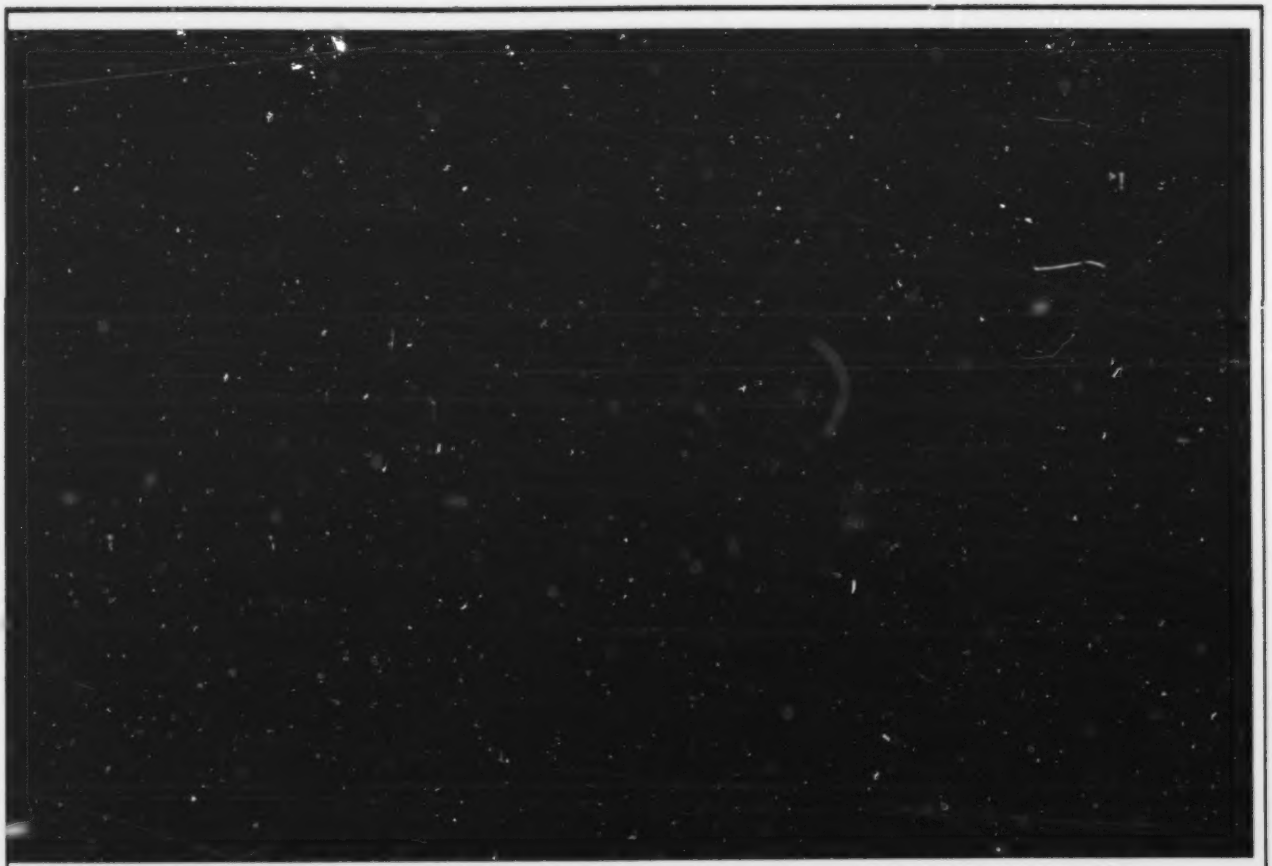
The Western Arctic (Inuvialuit) Claims Settlement Act, proclaimed law on July 25, 1984, as well as approving and giving effect to the Agreement between the Inuvialuit and the Government of Canada, also amended the National Parks Act to provide for the establishment of a national park on the Yukon North Slope. In July, 1984, the federal government announced the establishment of a national park on the Yukon North Slope extending from the Alaska - Yukon border eastward to the Babbage River and southward to the height of land separating the Porcupine River and Beaufort Sea watersheds.

The land claims Agreement also refers to the Yukon North Slope east of the Babbage River and states that it *"shall be designated as an area in which controlled development may take place, subject to the provisions of this Agreement and to the laws of general application."* As well, the Agreement sets out the conditions under which *"temporary use"*, that is active occupation not to exceed six years, of Stokes Point may occur. Thus, six years after the original land withdrawal some form of resource management is emerging, and this through a native land claim settlement.

The second example of the kind of problem that can arise in the absence of proper planning relates to the Caribou Hills, an outstanding rise of land that dominates the landscape of the Mackenzie Delta for a distance of over 40 kilometres. The landforms, treeline stands of white spruce, and several species of rare plants in the Caribou Hills combine to form an area of exceptional scientific value and aesthetic appeal. All of these were deemed to be the primary resource values. But the Hills also contain vast and accessible quantities of sand and gravel of considerable economic significance, which in the circumstances were considered to represent secondary resource values.

The oil and gas industry had expressed considerable interest in quarrying the tens of millions of cubic yards of gravel located in the most scientifically-valuable section of the Caribou Hills to supply construction materials for exploration and development activities in the region. In an effort to accommodate the needs of industry and protect the most important features of the area, a detailed geotechnical evaluation and survey of the site was undertaken in the mid-1970's, together with ecological and hydrological investigations.

On the basis of this multi-disciplinary investigation involving scientists, resource managers and engineering consultants, a resource management plan was drawn up. For scientific and aesthetic reasons, removal of gravel from the key area was not permitted. However, industry has been allowed access to gravel from an adjacent source, the development of which will result in minimal effect on the primary resource values - those involving the aesthetic and scientific features of the Hills. In



▲ The northern Yukon contains the greatest diversity of environments and living things in the Canadian North. (Photo credit: George Calef)

contrast with the Yukon North Slope issue, the entire process of resource inventory, management planning and decision making was completed in a period of 18 months.

As noted earlier, both the Yukon North Slope and the Caribou Hills cases involved resort to make-shift processes in an effort to meet development problems. While the latter appears to have been resolved satisfactorily, in the former case the issues of where and under what terms industrial development might take place still remain to be settled. In the view of the Task Force, the problems that emerged in both of these cases might well have been substantially reduced if an effective integrated resource management system of the kind we are proposing had been in effect.

In those regions that do not contain the same extensive array of resources nor generate a broad range of different activities - for example, the Sabine Peninsula of Melville Island or northern Baffin Island - management may entail less resource conflict. The management objective here would be to minimize any detrimental effects resulting from resource development and production and would include: protecting the living resources, maintaining the productive capacity of both the soil and water, protecting soil from erosion, and maintaining water in an unpolluted state.

2. PROTECTED AREAS

In addition to the integrated resource management proposal for the two territories generally, the Task Force also advocates that certain limited areas be set aside as part of a comprehensive network of land and/or water areas subject to special protection.

▼ The Bathurst Inlet region of the N.W.T. provides a fine example of tundra landscape. (Photo credit: George Calef)

The rapid alteration of natural and man-made environments has created a need for categories of management that will restrict or control human intervention and destructive outside influences. Six such categories or systems are identified, as shown in Figure 1.

These protected areas would be designated in order to preserve their primary use for cultural, scientific, educational, aesthetic, recreational or biological purposes, so as to maintain natural conditions or preserve certain features such as artifacts in the case of important archaeological sites. (See Table 1). Such protection might be permanent, seasonal (as in the case of caribou calving grounds or migration routes) or temporary, depending on circumstances.

Within each protected area, primary and secondary uses would be identified, and the secondary uses permitted when compatible with the primary value of the area.

A carefully planned network of protected areas is required to deal with these management needs, reflecting concerns at local, territorial, national and international levels. Some territorial legislation is now in place - for example, territorial parks and heritage site ordinances - and there is a larger body of

▲ Each spring, the cows of barren-ground caribou migrate to traditional calving areas on the tundra to give birth to their young. (Photo credit: George Calef)

federal legislation based upon national objectives such as the *National Parks Act* and the *Canada Wildlife Act*. Additionally, Canada has some special obligations arising from international commitments such as those under the *Migratory Birds Convention Act*. The task here is to meet the special needs of the North while respecting the broader obligations of the national and international communities.

a) Selection Criteria for Protected Areas

In order to qualify for consideration as protected areas, land and/or waters would have to satisfy one or more of the following criteria:

i) contain sites of significant cultural, archaeological, historic or traditional resource-gathering value;

ii) contain examples at specific sites of outstanding or unique landforms or geological features such as the pingos of the western Arctic;

iii) contain habitat essential for the survival of a significant portion of a migratory bird, terrestrial or marine mammal, or marine or freshwater fish population;

iv) contain outstanding examples of representative land or seascapes;

v) contain sites necessary for the preservation of genetic diversity;

vi) contain habitat essential for the preservation and enhancement of rare and endangered species; and/or

vii) contain outstanding areas for public recreation and tourism.

Annex A provides an illustration of the manner in which the criteria might be applied to select protected areas. As noted in this Annex, the subjective nature of the judgments about the individual selection criteria is acceptable to the Task Force only because there is no obvious alternative. We believe, however, that the shortcomings inherent in such a subjective approach are offset to a considerable extent by the opportunity that would be provided through public hearings and other means to take account of the views of northern residents, resource managers and technical specialists. It is evident from the selection criteria recommended in this report (as well as in the Heritage Rivers Report cited in Annex D), that there is an obligation on specialists to make their case to the communities through the land-use planning process that a proposed protected area is either unique or representative, or that it contains outstanding, rare or endangered features.

b) Protected Area Guidelines

The Task Force considers that the requirement for a network of protected areas in the North is beyond question. Indeed, a new or better defined category specifically to protect marine areas may be required. Whether lands are public or private, it is proposed that guidelines for the establishment of a comprehensive network of protected areas - including terrestrial and marine - be as follows:

i) protected areas should be established to protect values that will be adversely affected by human activity; the degree of protection should be consistent with the associated risk and may be permanent, seasonal or temporary; and activities that have proven to be compatible may be permitted;

ii) areas should be sufficiently large to ensure protection of those elements that are at risk, plus - where appropriate -a reasonable buffer zone;

iii) several classes of protected areas should be incorporated within a single designated area where feasible;

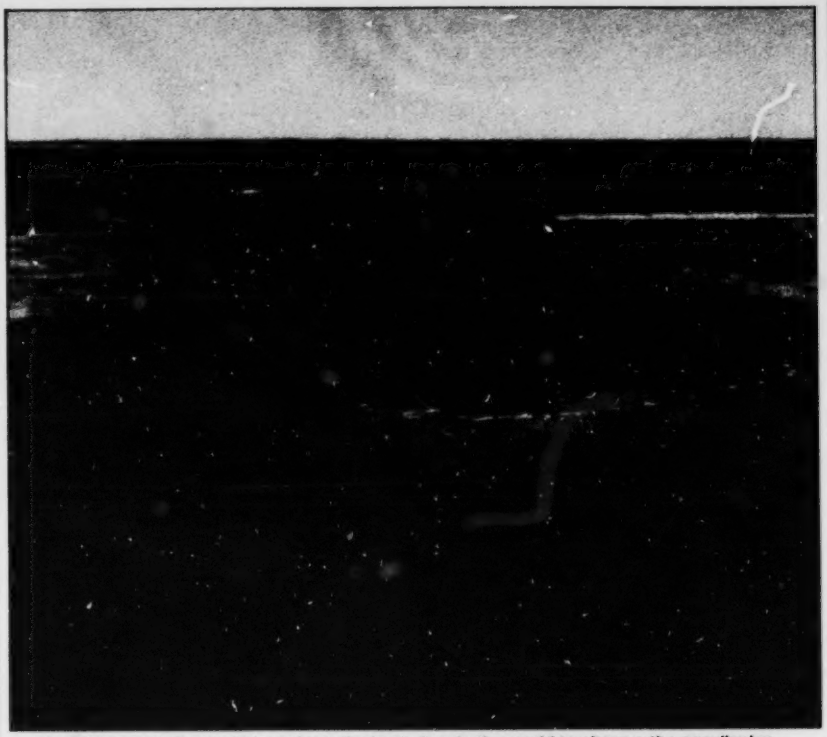
iv) where appropriate, alternative sites should be identified that might meet the specific conservation objectives; where comparable alternative sites exist, priority should be given to protected areas that have the lesser potential for conflict in resource use;

v) sufficient resource inventory on potential sites should be conducted to justify the need for, and importance of, a protected area prior to the final establishment of its boundaries;

vi) specific traditional resource-use areas should be considered for protection so as to contribute to the greatest extent possible to the continuation of traditional life styles consistent with the maintenance of renewable resources;

vii) evidence should be presented to demonstrate that protected area proposals take into account local knowledge and sensitivities respecting resource uses of the area;

viii) the network should be managed to promote a better understanding of conservation and, where appropriate, encourage research;



▲ The Tuktoyaktuk Peninsula is perhaps the best place in the world to observe the peculiar ice-cored hills called pingos. (Photo credit: Government of the Northwest Territories)

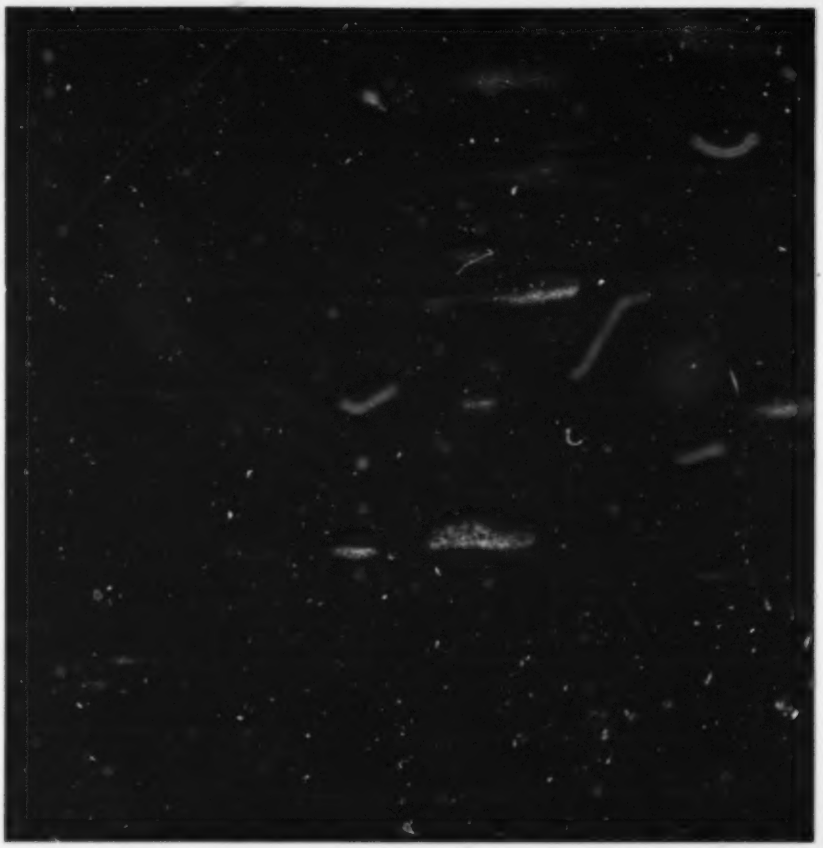
▼ Wild rivers like the Firth in northern Yukon attract ever-increasing numbers of canoeists, kayakers and white-water rafters from around the world. (Photo credit: George Calef)

ix) the designation of certain private lands as protected areas should not be precluded and they may become part of the protected area network under private management; and

x) provision should be made for periodic review of protected areas related to their creation, modification and management in order to ensure that the original objectives are being met.

At present, certain parts of the territories have been set aside and designated for special treatment under various systems - as national or territorial parks, for example, or as archaeological sites - that make up the existing protected area network. Presumably, such lands would be included as part of a new protected area network. Table 1 provides an outline of existing protective mechanisms and provides examples of potential approaches for establishing a comprehensive network of protected areas in future. Proposals for land withdrawals for such purposes would be subject to the selection criteria and management guidelines described above and would be viewed within the context of the appropriate system such as that embracing national parks or wildlife areas. They would also be subjected to the land-use planning process referred to in this report. In keeping with this approach, land might be temporarily withdrawn from general use as an interim measure. This would be pending consideration as to whether it should form part of a protected area on a more permanent basis and, if so, what area should be encompassed.

Over the past decade, considerable attention has been given to the importance of designating and protecting ecologically sensitive areas in the Yukon and Northwest Territories. To date, however, no such areas have been established. The Task Force believes that this component of the protected area network should be an integral part of a northern conservation strategy. Although usually small in size, such areas are important because they contain representative, unique or sensitive components of educational or research value, or sites of genetic diversity. Some of the provinces have already enacted specific legislation to provide for the designation and management of such areas, but no such legislation is in effect in the two territories. It is the view of the Task Force that legislation should be enacted to provide for the joint establishment and management by the fed-



▶ Areas used for nesting and feeding by sea birds such as these black guillemots require protection from pollution and disturbance. (Photo credit: George Calef)

▶ Muskoxen, once on the brink of extinction, are now on the increase in many areas of the N.W.T. and in northern Yukon. (Photo credit: Government of the Northwest Territories)

eral and territorial governments of a system of ecological areas. Such a system should be completed following analysis of the purposes and management needs of ecological areas and a review of the criteria and guidelines outlined in this report.

We consider that the identification, investigation, documentation, salvage and protection of archaeological resources in the Yukon and Northwest Territories have not been given adequate attention in the past by the various agencies concerned. In our judgment, archaeological heritage merits equal status with other components of a comprehensive northern conservation strategy. A policy is required, together with appropriate legislation, that recognizes that preservation of our archaeological heritage has a unique place within the protected area network with regard to management and protection.

Although not all potential marine or land areas requiring protection can be identified and/or set aside now, an effective method of identifying, evaluating and placing priorities on critical areas for designation is required. Due to lack of data and a practical system, current methods of designation are largely subjective. A substantial amount of research has been done recently, however, in an effort to develop more objective evaluation systems. Further development of practical techniques for identifying and designating protected areas should be pursued.

3. MARINE CONSERVATION

Under emerging international law, Canada has authority to implement a resource conservation/management strategy within her offshore economic zone. Canada, however, does not have either an integrated Arctic Ocean policy or legislation to provide for the integrated management of marine resources.

Such policies as have been developed deal mainly with special problems through special legislation. Indeed, a clear concept of ocean management is lacking and no clearly identified agency exists to provide leadership and coordination in the development of Arctic marine conservation policies and management plans. The Department of Fisheries and Oceans (DFO) has a mandate for *"the coordination of the policies and programs of the government of Canada respecting oceans..."*, but to date it has never fully exercised that mandate.

In any event, coordination does not of itself imply leadership nor does it necessarily provide the means for effecting the integrated management of marine resources. The Fisheries Act appears to be limited in its authority for planning and management that goes beyond regulation of harvest or provision of controls related to specific development proposals.

The same philosophical framework and principles should apply to marine resource management as apply to land.

▲ Excavation of a Thule house structure near Tuktoyaktuk, N.W.T. (Photo credit: Susan Cross, Prince of Wales Northern Heritage Centre)

However, though many parallels can be drawn between the two environments, there are differences of status, scale and knowledge with respect to the area of ocean planning and management. Several of those differences are outlined below:

a) unlike land and freshwater areas, private ownership is rarely, if ever, granted for marine areas; an ocean is a common resource that coastal states share laterally with their neighbors and seaward with the world community, although jurisdiction in some areas is uncertain;

b) the physically open nature of an ocean requires, even more than on land, a comprehensive management approach that applies the conservation ethic, from which flows a need to understand the comprehensive nature of ecological processes and systems;

c) the marine environment - influenced by salinity, currents and large-scale mobility of living matter - may not lend itself neatly to traditional land designations such as wildlife sanctuaries, and ecological areas and buffer zones; fixed linear boundaries may have little relevance for the protection of highly mobile marine species;

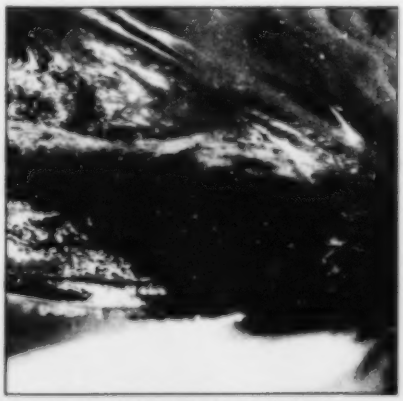
Existing and Potential Approaches to the Establishment of a Protected Area Network

Components	Examples	Means of Protection	Existing Legislation		
			Federal	*N.W.T.*	*Yukon*
A. Cultural Heritage					
i) Prehistoric and historic archaeological sites	Archaeological sites such as pictographs, petroglyphs, caribou fences, rock cairns, battlegrounds, explorer sites, historic trails or settlements, and pre-historic sites and settlements	- Historic and archaeologic sites - Territorial parks - National Parks - Museums - Heritage buildings	- National Parks Act - Territorial Lands Act - Historic Sites and Monuments Act	- Parks Ordinance - Archaeological Sites Regulations - Historical Resources Ordinance	- Parks Ordinance - Historic Sites and Monuments Ordinance - Archaeological Sites Regulations
ii) Burial grounds (non-archaeological)	Burial mounds, graves	- Cemeteries and burial sites	- Territorial Lands Act		- Cemeteries and Burial Sites Ordinance
iii) Traditional resource gathering	Seabird and seaduck nesting areas, soapstone deposits, hunting and trapping sites	- Migratory bird sanctuaries - Wildlife reserves - Wildlife preserves and sanctuaries - National wildlife areas - National parks	- Migratory Birds Convention Act - Canada Wildlife Act - Territorial Lands Act - National Parks Act	- Wildlife Ordinance	- Wildlife Ordinance
B. Natural Environment					
i) Outstanding and unique landmarks	Site specific features such as pingos, fossils, caves, mineral springs, dunes, badlands, others	- National landmarks• - Territorial parks - National parks - Ecological areas•	- National Parks Act - Territorial Lands Act	- Parks Ordinance	- Parks Ordinance
ii) Outstanding and representative landscapes	Coastlines, mountains, wild rivers, unglaciated terrain, and other representative landforms	- National parks - Territorial parks - Heritage trails and rivers• - Ecological areas•	- National parks act - Territorial Lands Act	- Parks Ordinance	- Parks Ordinance

d) the interface of marine and terrestrial zones (i.e. coastal zone) unites two dissimilar systems, thus requiring special management regimes; and

e) ice cover, unique to polar regions, creates a hybrid area with both terrestrial and marine characteristics that raises new management questions in implementing a conservation strategy.

In contrast to marine areas, land boundaries are mainly well defined and accepted, the concept of land ownership is well understood, and rights and responsibilities respecting land have been developed over the years. Institutions for dealing with trans-boundary lakes and streams are in place, if not working to perfection. In respect of oceans, however, national rights and responsibilities are still emerging. Development has moved very rapidly into the marine environment, but government management systems and research have not kept pace.



▲ During the ice-free periods, polar bears congregate in summer refuges where they scavenge on land or hunt seals in open water. (Photo credit: George Calef)

To illustrate the problem it might be noted that the environment that sustains the renewable offshore resources on which much of the Inuit population depends is particularly at risk both because of major industrial developments in the North and the shipping that supports those operations. Administrative and management techniques developed for the use and protection of land may prove equally applicable to the northern seas, but such application requires trial and verification. The problem is compounded by the fact that adequate surveillance of international shipping activities is difficult to achieve. New initiatives may be required to bring technique and knowledge to the level now demanded by energy and other potential offshore developments.

The desirability of establishing marine

Existing and Potential Approaches to the Establishment of a Protected Area Network

Components	Examples	Means of Protection	Existing Legislation		
			Federal	*N.W.T.*	*Yukon*
iii) Critical fish and wildlife habitat. Fish and marine mammals	- Rearing and feeding areas (fresh water and marine)	- National marine parks * - National parks - Territorial parks - Protected waters *	- National Parks Act - Fisheries Act	- Wildlife Ordinance - Parks Ordinance	- Wildlife Ordinance - Parks Ordinance
Migratory birds	- Nesting, rearing, staging, moulting and feeding areas	- Migratory bird - National wildlife areas	Migratory Birds Convention Act -Canada Wildlife Act		
Terrestrial wildlife	Calving, wintering, migrating, and feeding areas	- Wildlife reserves (national & territorial) - Protected habitat areas	- Canada Wildlife Act	- Parks Ordinance - Wildlife Ordinance	- Parks Ordinance - Wildlife Ordinance
Habitat for rare/ endangered species	Whooping crane, peregrine falcons, trumpeter swans and polar bears	- Ecological areas * - National parks - National wildlife areas - Migratory bird sanctuaries	- National Parks Act - Canada Wildlife Act - Migratory Birds Convention Act	- Wildlife Ordinance	- Wildlife Ordinance
iv) Representative, unique or sensitive areas for education and research	Alpine meadows, outstanding arctic flora sites, terrestrial oases, unusual ecosystems, transition vegetation	- National parks - Territorial parks - Ecological areas * - National wildlife areas - National landmarks * - National marine parks *	- National Parks Act - Canada Wildlife Act - Migratory Birds Convention Act	- Parks Ordinance - Wildlife Ordinance - Commissioner's Land Ordinance	-Parks Ordinance - Wildlife Ordinances - Lands Ordinance
vi) Sites for preservation of genetic diversity	Seed, plant and animal collection areas	- National wildlife areas - National parks - Territorial parks - Ecological areas * - Forest reserves * - National marine parks * - Migratory bird sanctuaries	- Parks Act - Territorial Lands Act - Canada Wildlife Act - Migratory Birds Convention Act	- Parks Ordinance - Commissioner's Land Ordinance - Wildlife Ordinance	- Parks Ordinance - Wildlife Ordinance - Lands Ordinance
vii) Recreation and tourism areas	Outstanding beaches, lakes, waterfalls, roadside parks	- Territorial parks - Municipal parks - National parks - National wildlife areas - Heritage rivers * - National marine parks *	- National Parks Act - Canada Wildlife Act	- Parks Ordinance - Municipal Ordinance	- Parks Ordinance - Municipal Ordinance

★ Designations not currently represented in the N.W.T. or Yukon.

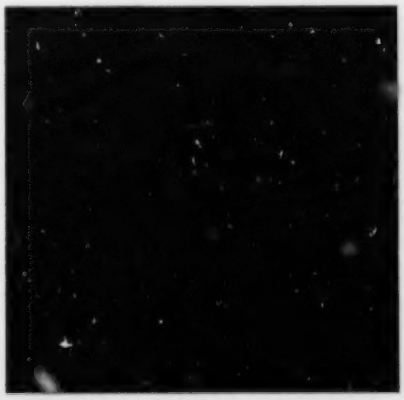
N.B. Polar Bear Pass is an ecological area but is protected as a National Wildlife Area.

areas is, we believe, fully borne out by the following considerations:

i) the Arctic marine environment, like the terrestrial environment, is not uniformly productive; specific areas are very productive and, thus, important to protect;

ii) marine ecosystems tend to be large and open-ended, but they contain key component areas that require protection in order to ensure the maintenance of the larger ecosystems;

iii) some form of protective status must be extended to areas that are of particular importance with respect to marine bird, fish and mammal populations - for example, bays, river mouths, upwellings and areas of land-fast ice critical to the abundance and survival of important species should be given high priority for protection; and

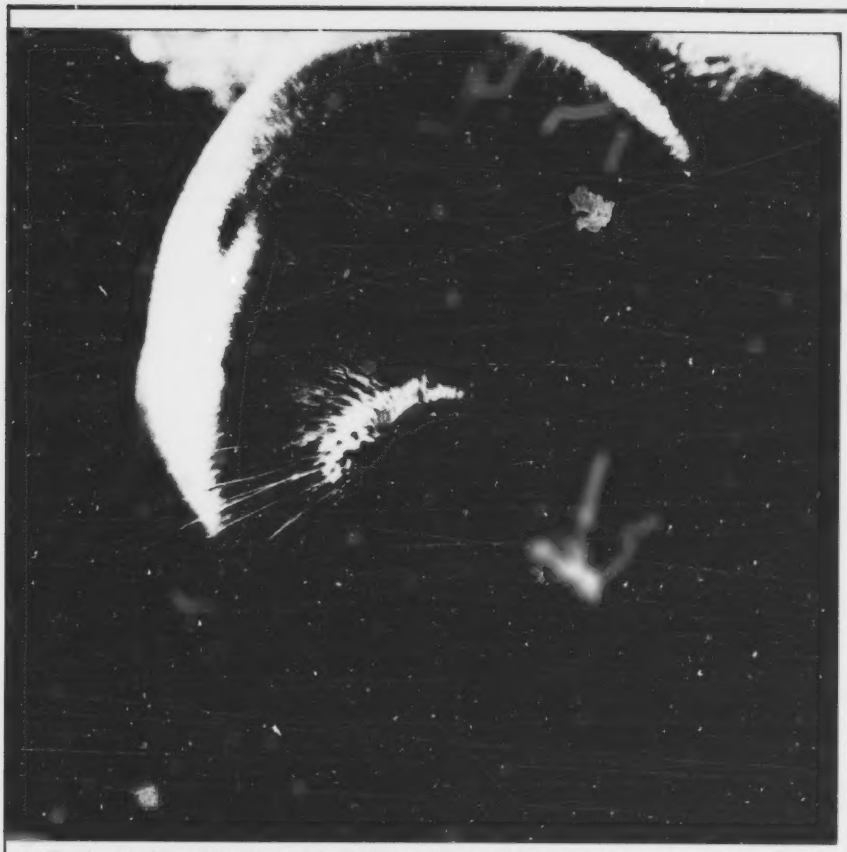


▲ Beluga whales migrate into northern waters each year to bear their calves in estuaries such as Shallow Bay in the Mackenzie River Delta. (Photo credit: George Calef)

iv) representative areas require protection as the basis for scientific research, baseline data and understanding of the Arctic marine environment.

The rationale for marine area designations for special protection is clearly much the same as for land areas. Acceptable criteria for identifying and establishing protected marine areas, however, have not yet been developed in any systematic way - this, we are told, despite considerable effort by staff of the Department of Fisheries and Oceans.

A critical issue requiring consideration is the need for some agency to take the lead in establishing policy for marine conservation, to promote new management initiatives, and to serve as an active participant in the northern resource planning process. Apart from all of the



▲ After feeding in marine waters of the Arctic coastline and High Arctic islands, seals often rest and bask on favourite rocky shores. (Photo credit: George Calef)

considerations outlined above, this process is seriously hampered by the inadequacy of the information base required for integrated marine resource management. Industry is probably now a major repository of marine research data and other information, but understandably, much of that information will be related to its specific needs. A much greater effort must be made to bring the state of knowledge required by governments to at least that for the terrestrial environment. In particular, sustained and extensive research involving comprehensive marine ecological processes and systems is required.

Finally, we consider it important to underline our obligations to other countries as they involve the preservation of marine resources. Conservation and management of marine mammals in the North cannot be effected without at least bilateral agreements or working arrangements with Greenland and Denmark in the east and Alaska/United States in the west. Discussions with these states should be initiated at an early date. Looking to the world community, Canada is a signatory to the Law of the Sea Convention and played a key role in the formulation of the conservation obligations of the Convention. Canada should now take the lead by making marine conservation and management a major component of a comprehensive northern conservation strategy.

▲ Wolves are still a part of the unspoiled wilderness of the north. (Photo credit: Government of Yukon)

F. Implementation

The test of any strategy is the success of its implementation. The Task Force believes that two major initiatives already under way, briefly referred to earlier, can play an important role in the development of a northern conservation strategy. These and other key supportive elements are outlined below.

1. MECHANISMS FOR IMPLEMENTATION

a) Land Claims Settlements

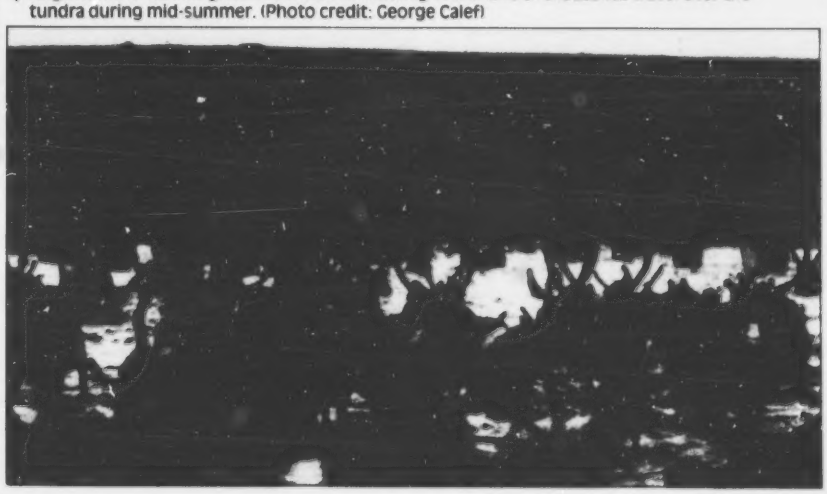
The comprehensive land claim agreements for the Inuvialuit of the Western Arctic and the Inuit of the Eastern Arctic both contain provisions related to conservation. It may be expected that the Dene of the Mackenzie Valley and the Indians of the Yukon will have similar provisions in their agreements.

Although each of the agreements will have unique features that reflect social and cultural values of the particular native group, as well as the natural features of the region, they are also likely to reflect conservation themes that are common to all.

For example, each agreement makes provision for a Wildlife Management Board that will provide native groups with a major voice in all decisions respecting wildlife use and conservation. In advising Ministers, these Boards will, in part, provide advice on harvesting with respect to limits, allocations and methods.

Each agreement will provide for the formal transfer of various rights with respect to certain lands to the native people. The principles guiding land selection are generally the same in each agreement and include the following:

▼ Huge herds of barren-ground caribou numbering in the tens of thousands travel over the tundra during mid-summer. (Photo credit: George Calef)



i) preservation and enhancement of the cultural values of native people;

ii) protection and conservation of the wildlife and productivity of the land;

iii) protection of hunting, trapping and fishing areas;

iv) protection of lands of historical and spiritual value; and

v) provision for present and future economic development.

The resolution of the four northern land claims will result in native people acquiring some very specific rights - for example, rights with respect to wildlife harvesting, resource management and ownership and economic measures - as well as ownership of substantial areas of land. In addition, however, the comprehensive land claim agreements contain a substantial compensation component.

Under the Inuvialuit settlement for example, a developer, before gaining access to Inuvialuit lands, must enter into a Participation Agreement with the Inuvialuit Land Administration. Such agreements may include specific conservation measures such as wildlife compensation, restoration and mitigation as well as non-conservation provisions such as land rent and equity participation.

The Western Arctic (Inuvialuit) Claims Settlement Act, which as noted earlier, was proclaimed law in July, 1984, gave effect to the earlier Agreement signed between the Inuvialuit and the government of Canada. Several conservation measures are contained in the Agreement, including the establishment of a national park on the Yukon North Slope and the creation of an Environmental Impact Review Board, a Wildlife Management Advisory Council and a Fisheries Joint Management Committee. As well, the Agreement provides for wildlife compensation, and wildlife and fisheries management regimes.

It is the view of the Task Force that many of the components of the Inuvialuit settlement may be more effective in achieving the goals of conservation than much of the current resource management legislation. The Task Force believes, however, that it is important to obtain legal clarification of the applicability of conservation laws to private lands, including lands acquired by native people through land claim settlements. It is essential to any effective conservation strategy that the laws of general application pertaining to natural resources and conservation apply to all lands in Yukon and the Northwest Territories.

b) Northern Land-Use Planning

The ministries to whom this report is submitted have indicated that they consider the land-use planning process a principal vehicle in the implementation of the recommendations of the Task Force on Northern Conservation. The land-use planning agreements between the federal and territorial governments (only the one with the Government of the N.W.T. had been signed at the time of writing this report) state that *"the plans will provide for conservation, development, and utilization of land, resources, inland waters and the offshore"*. A further stated purpose of the agreement is *"to plan ahead and to anticipate, resolve, and minimize competing demands or land-use conflicts to optimize allocation or best use of resource lands and to ensure integrated management of resources."* The agreements provide for the establishment in each territory of a land-use planning commission. Each commission will be made up of members drawn from outside of the ranks of government. The commissions will have responsibility for ensuring plan development and public participation, for providing recommendations on plans and on the planning

▼ Walrus are hunted by northerners as part of the renewable resource economy so important to their lifestyle. (Photo credit: Government of the Northwest Territories)

▲ Polaris Mine on Little Cornwallis Island is an example of a modern operation. (Photo credit: Government of the N.W.T.)

process, and for monitoring implementation to determine the adequacy of plans.

In the judgment of the Task Force, however, it is important that such land-use agreements be supplemented by a clear statement outlining the conceptual framework that should be covered by such plans, indicating the manner in which they should be developed, and suggesting the guidelines these plans should provide to assist decision makers in their task. We further believe that, for the planning process to be fully effective, it must eventually be based in legislation.

On June 18, 1984, the Government of the Northwest Territories and the Government of Canada signed a Letter of Agreement on Northern Land Use Planning. The Task Force notes the following statement contained in the Letter of Agreement:

"This agreement is in no way intended to supplant or modify the current jurisdictional authorities and responsibilities of the parties involved."

This report deals later with the question of institutional arrangements and, in contrast with the intent of the Letter of Agreement, one of the Task Force recommendations concerns the devolution of certain powers from the federal government to the territorial governments.

It is the view of the Task Force that the land-use planning process, when fully operational, can form an important mechanism in the implementation of a northern conservation strategy. It is based on an extensive public involvement and, hence, reflects the priorities and values of those involved in the planning area. In addition, the process as envisaged is also important because of the ultimate involvement of Ministers in the making of decisions. This extensive involvement of the public and of political leaders in the process can have a significant influence in persuading prospective users of resources to meet the conservation requirements.

The Task Force is concerned with the lack of marine specialists involved in resource planning. It notes that the Inuit, because of their extensive experience with and knowledge of Arctic waters and ice, can make a significant contribution to marine resource management issues. It is clear that their knowledge should be utilized, in concert with that of the scientists and planners, in the development of both management processes and regional plans. Indeed, it is essential that communities throughout the North should be actively involved in the planning process to ensure consideration of local need and subsequent community support for the plans that are eventually adopted.

We also wish to register a further concern with respect to the length of time it has taken to implement the land-use planning process. For example, the Agreement between the Government of Yukon and the Government of Canada had not been signed at the time of writing. Even if the planning process were to get underway in the latter part of 1984, it is highly unlikely that any regional plan could be completed and put into effect before 1986, at the earliest. It would also appear unlikely that plans for the entire North will be completed before 1993.

The absence of a functional mechanism to implement a conservation strategy will result in continuation of the present make-shift resource management process that frustrates development plans and places areas in need of protection at risk. To make the necessary decisions arising from its report, the Task Force strongly urges the adoption of an interim mechanism until a fully operational land-use planning process is in place.

c) Conservation Advisory Board

It is obvious from the previous discussion of northern land-use planning that some form of interim mechanism - such as a Conservation Advisory Board - will have to be put in place if government wishes to begin to implement a northern

▲ Migratory birds such as this red phalarope come from the length and breadth of the Americas to nest in the north. (Photo credit: George Calef)

◀ Big game animals such as Dall's sheep, caribou and moose come to mineral licks like this one in the Selwyn Mountains, N.W.T. each spring to replenish their depleted stores of minerals. (Photo credit: George Calef)

conservation policy as a matter of some urgency. The need for such a mechanism is reinforced by the fact that there are a number of decisions that have to be made at an early date with respect to specific development activities.

A number of representations to the Task Force have underlined the desirability of having one or more advisory bodies reporting, on a continuing basis, to Ministers with respect to particular issues or areas that fall outside the normal purview of resource planning staffs. We accept the thrust of this argument, but it is our conviction that this requirement could be fulfilled by a single advisory body. We propose the formation of a Conservation Advisory Board composed of about 12 members to be drawn from a wide area of interest and experience.

The members of the Conservation Advisory Board should be selected through consultations among the three Ministers to whom this report is addressed. The Board should be established and commence work as soon as possible to maintain initiatives developed to date. This might include consideration, for example, of the means of implementing some of the proposals put forward in this report. The Board might also serve as a public forum for early discussions of the Task Force report. As well as advising Ministers on policy matters over the long term, the Board would provide advice on specific issues as required from time to time.

d) Institutional Arrangements

Two of the problems identified earlier in this report are the present reactive regulatory process of decision-making respecting resource conservation, and weaknesses stemming from institutional competition between government departments and agencies. To bring about change, a more forward-looking, action-oriented approach by government is required so as to make possible the sound management of our many resources on an integrated basis. Some restructuring of institutions and organizations seems essential to create the environment within which such change could occur.

There is some appeal inherent in the notion that all northern natural resource administration and management be consolidated within a single department as one means of achieving an integrated approach. (One example of resource management problems that are created by the present arrangements relates to Yukon placer gold mining. Mining and water are administered by DIAND, fish habitat is managed by DFO, and Department of the Environment administers Section 33 of the Fisheries Act which deals with the deposition of deleterious substances.) The present size of the federal departments and their national and international obligations, however, make that difficult - if not impossible - to achieve. Furthermore, consolidation within such a super-department would not, of itself, guarantee more effective resource management. In our judgment, the best solution is to adopt a series of important steps at both the federal and territorial level.

The Task Force sees the need for a uniform federal approach with respect to conservation. Recognizing the difficulty - and perhaps the impracticality - of establishing a super-department, we propose as an alternative that a new Cabinet Committee on Northern Natural Resources be created comprising those federal Ministers having a responsibility for such resources. Such a Committee would not only provide the essential political direction that is required, but it would also provide a much higher profile at the national level with respect to the proper conservation of the North's natural resources.

The second step is for individual federal departments that have responsibility for more than one resource - for example, land, water, mines, parks or wildlife - to develop an integrated approach to their management. At present, the prevailing practice is to manage each resource as distinct and separate from the others, rather than on an integrated basis that takes account of the extent to which such resources are often interrelated and interdependent. In the case of other departments, there may be only one resource administered -for example, fisheries - but there may be several different and separate areas

of administration, which also may result in a departure from a concerted, integrated approach. All agencies must be required to adopt a coordinated system of management and agreed-upon goals.

While there are at present important limits on the natural resources under their control, the territorial governments operate very close to the people whose daily lives are affected by resource use. The need for integrated resource management is, thus, just as great at this level. However, unlike the federal government, a single department in each territory responsible for the administration and management of all of the natural resources under territorial government control is both possible and desirable. The Task Force believes that management of natural resources should be undertaken as closely as possible to the people affected. One of the first subjects to be considered in this respect should be the transfer of responsibility for freshwater fisheries management to the territories on a basis similar to that now in effect with provincial governments.

As explained earlier, ocean management poses rather different issues than those with respect to land and fresh water. The Task Force considers the same philosophical framework and principles for conservation should apply. However, although the marine component of northern conservation should be dealt with through the same planning process as for land, the federal government should maintain the major role in the management system. In particular, the Department of Fisheries and Oceans should exercise its mandate to provide leadership in Arctic marine conservation through the following means:

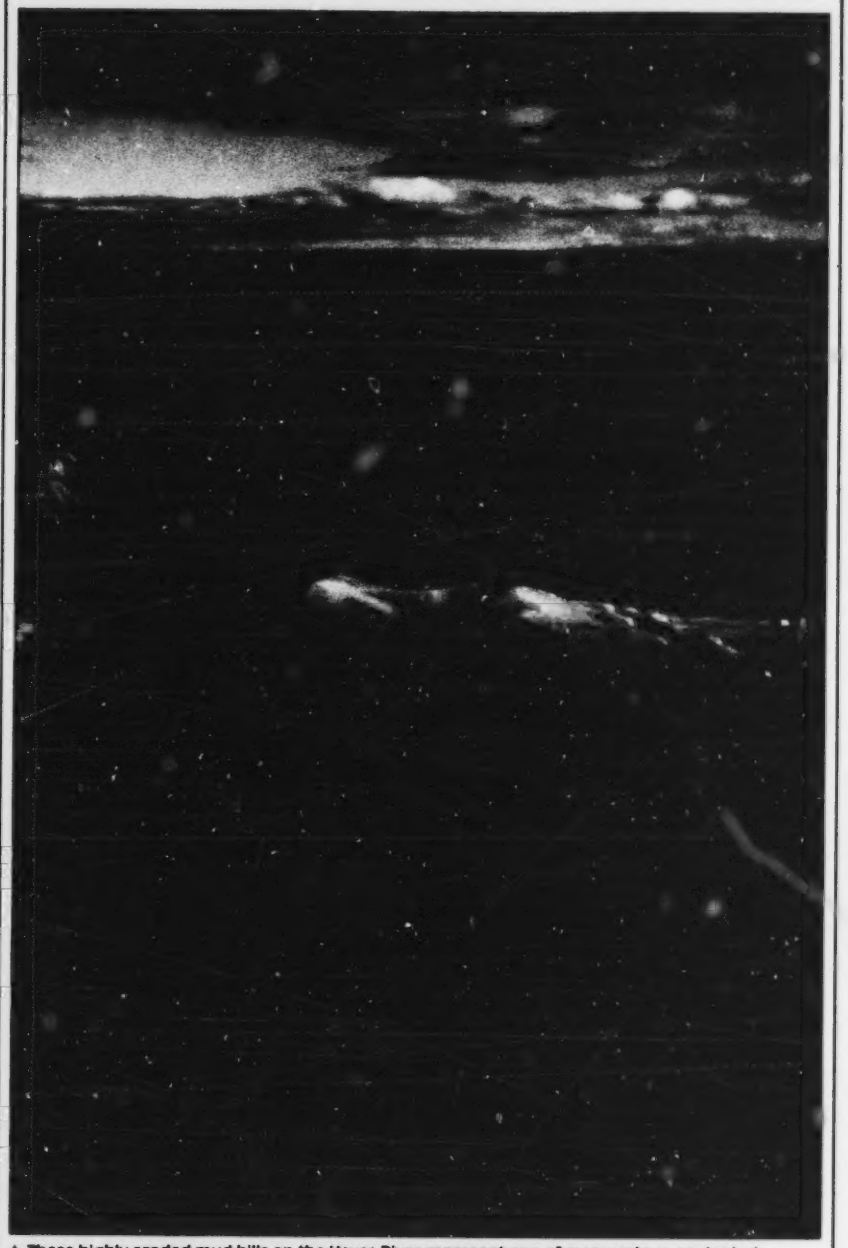
- policy direction;
- identification of conservation requirements;
- coordination of interdepartmental activities;
- promotion of marine conservation nationally and internationally; and
- public information.

Given the present pace of development in northern offshore waters, two urgent requirements are the development of:

i) a marine conservation policy and plan to guide resource allocations and decisions; and

ii) a process for resolving conflicts between the public, government and industry.

The federal Environmental Assessment and Review Process, established to examine the possible impacts on the environment of specific development proposals, should not be used to attempt resolution of potentially conflicting interests or uses. It cannot replace a land-use planning process.



▲ These highly eroded mud hills on the Hayes River represent one of many unique geological features left behind by the ice-age. (Photo credit: Government of the Northwest Territories)

e) Conservation Management Agreements

As noted earlier, one of the problems that the Task Force feels must be addressed is the heavy reliance on a restrictive system of regulation. Rules, prohibitions and penalties cannot serve to meet the problems posed by the impact of resource development upon the northern environment. The vastness of the North alone makes it almost certain that a narrowly-focussed administrative approach to resource management will fail. This is not to suggest that there should be no rules and regulations for resource development activity. Rather, it is to urge that new, more imaginative and forward-looking approaches to management be devised.

One approach might be to place additional responsibilities and obligations for resource management on industry. Such responsibilities would be formalized through a contractual arrangement, in the form of a conservation management agreement, betweeen the licencee and government.

Conservation management agreements should - depending on circumstance - include not only commitments to adopt sound conservation practices in the conduct of a developer's operations, but also commitments to undertake special enhancement, restoration or protection programs or, where applicable, to manage protected areas. The provisions of such agreements would

differ according to the nature of the development and the type of area in which it took place - for example, offshore, tundra or forest.

It should be noted that such agreements would not be confined to a description of how a licencee is to comply with regulatory requirements such as minimizing terrain disturbance or water pollution. Rather, they would describe provisions whereby the developer would share with government the responsibility for resource management, with the ultimate objective of achieving a net environmental gain.

The following existing examples illustrate the type of provisions that might be included in a conservation management agreement:

i) Research

With respect to a pipeline right of way, the proponent would conduct:

a) on-site studies related to, for example, erosion control and slope stabilization in permafrost terrain and/or river crossings; and

b) field studies to develop special seed mixes and techniques for revegetation in various climatic regimes.

ii) Inventory Surveys

With respect to a gas-gathering system in the western Arctic, the developer would:

a) gather geotechnical information related to permafrost and ice-content that could also aid in the planning of public works and other projects in adjacent areas; and

b) conduct surveys related to fish and marine mammals in the Beaufort Sea.

iii) Data Collection and Monitoring

With respect to a mining operation in the eastern Arctic, the operator would:

a) install, monitor and maintain stream measurement and weather data instruments; and

b) collect and compile all relevant data.

iv) Enhancement Programs

With respect to a forest operation in southwest Yukon, the licencee would:

undertake, at his expense, silvicultural treatments of cut-over areas, including scarification, seeding, planting and fertilizing. The increase in the volume of the allowable cut attributable to those treatments would be available to the licencee at a reduced stumpage charge.

Similar arrangements will pertain to at least some of the land claim settlements. For example, as was noted earlier, under the Agreement between the Inuvialuit of the western Arctic and the Government of Canada, exploration companies will have to negotiate participation agreements with the Inuvialuit in order to gain entry to their lands. These participation agreements will likely include conservation provisions because the Inuvialuit lands, as private lands, will no longer be subject to control under the Territorial Land Use Regulations. Such conservation agreements would have to dovetail with conservation requirements respecting lands bordering the Inuvialuit lands, but they could provide the means of exacting higher standards and better compliance than are gained under present legislation.

The success of conservation management agreements will depend in large part on the degree to which the public, particularly local residents, are involved.

▼ Pure white Dall's sheep range throughout the Yukon and the Mackenzie Mountains in the Northwest Territories. (Photo credit: George Calef)

▲ Moose are the mainstay of native hunting in many northern forested regions. (Photo credit: George Calef)

▶ The Arctic seas contain many highly productive areas requiring protection. (Photo credit: George Calef)

f) Communications Programs

Conservation is not a resource discipline or technique of management that is capable of being taught or dealt with in the normal administrative way. It is, rather, a way of perceiving things, of applying an attitude of stewardship to all resource use.

Constructive public participation in the northern conservation strategy will depend upon an informed public, both in the North and in the South. It is critically important, therefore, that a well-developed information-education component form part of a new approach to northern conservation. That program should be addressed to all participants - governments industry and the public.

One-way information, however, does not ensure common understanding or consent. It does not constitute communication. There must be dialogue within and among governments, industry and the public if the conservation strategy is to be made effective.

Training of government staffs, industry representatives and elements of the public with respect to many aspects of conservation will be necessary. As with information, education and communication, there is no single or 'best' approach to training. But there is a considerable body of experience available. Techniques that have proved effective should be adapted to northern requirements. Of critical concern will be continuity of programs and appropriate funding.

g) Research

The Task Force has not included among its recommendations an increase in or special direction for research. Enough data are already available to begin implementation of those recommendations, and possible gaps in information should not be permitted to delay positive action. The Task Force is very aware, however, of the need for adequate research, the development of inventory data, and monitoring as basic tools for land, fresh water and marine resources management, as well as for the preliminary processes that we propose. Both integrated resource management and planning will require that a common data base be used by all participants in those processes. Information gathered in a random way will not be sufficient for the proper implementation of the conservation strategy. Marine conservation, in particular, requires attention to bring the level of knowledge of the ecosystems of Arctic waters to that required for ocean management within an integrated system.

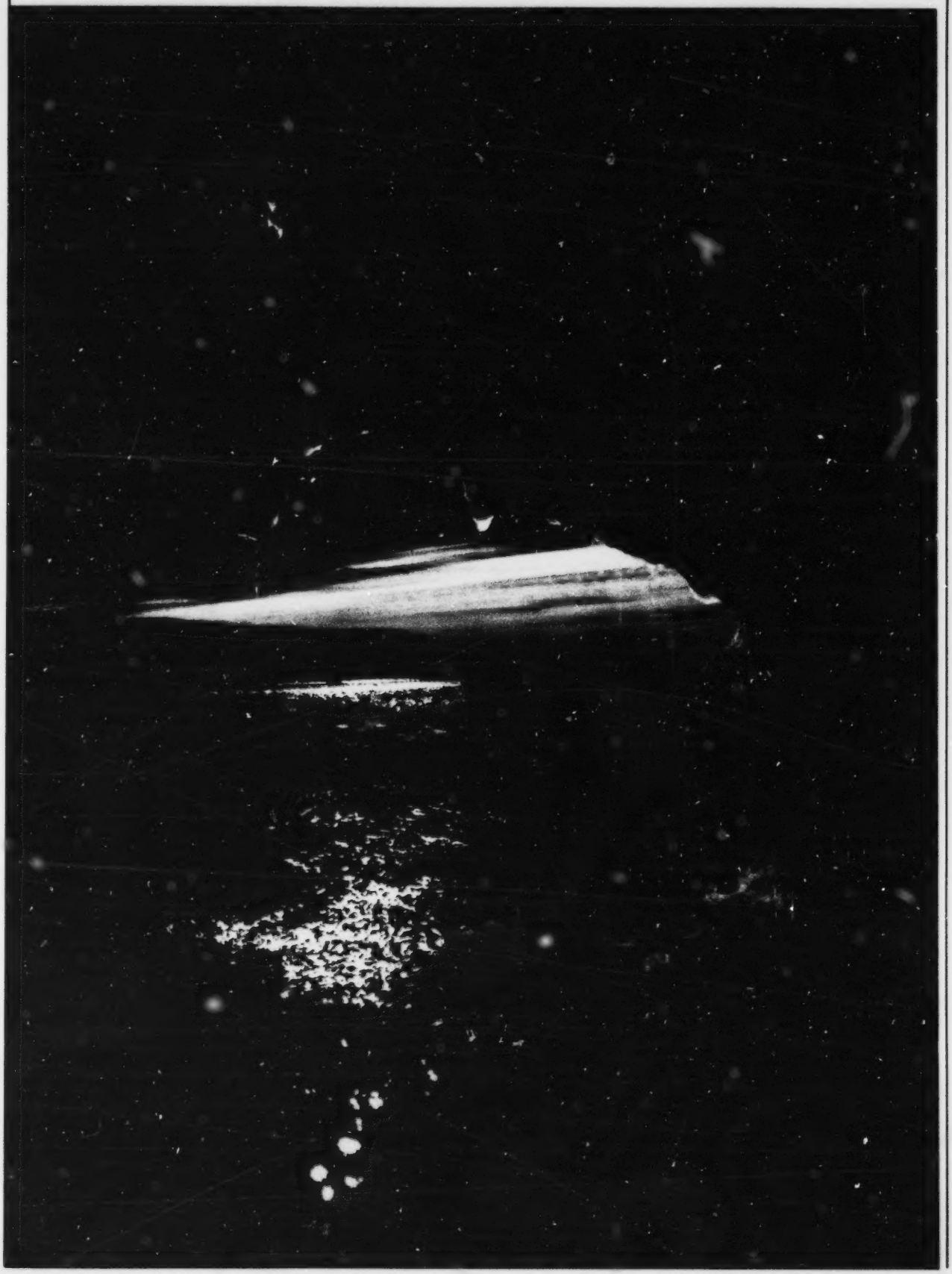
2. LEGISLATIVE BASE

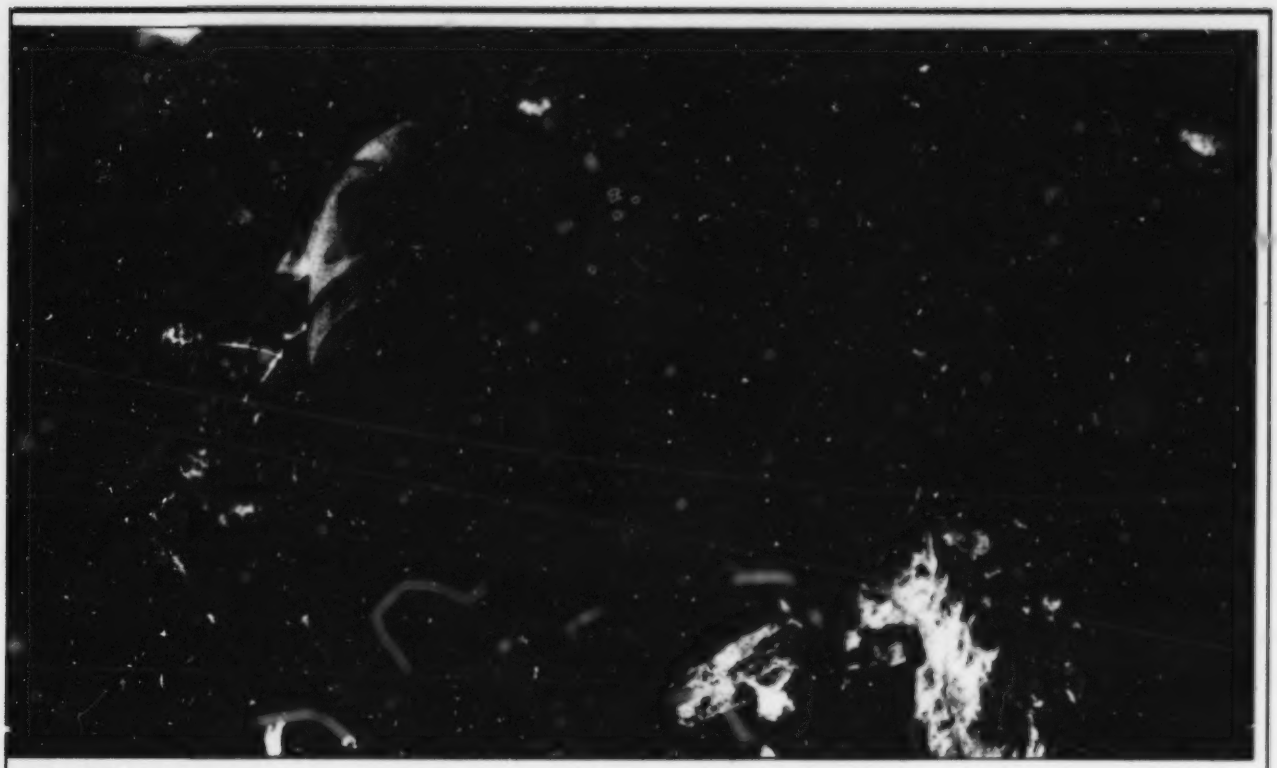
A large body of existing federal and territorial legislation provides an important part of the foundation required for the establishment of a sound northern conservation strategy. There are at least 40 Acts or Ordinances related to the administration, management and protection of the natural resource base - land and sea. Additionally, Canada is party to a considerable number of international treaties that have relevance to the North, particularly the sea. It would seem, then, that there are no major legal barriers to implementation of a desirable conservation strategy.

Examination of the situation, however, reveals a number of weaknesses and a few gaps in legislation. The more notable of these are as follows:

a) few of the acts provide a frame of reference directed to achieving active management of natural resources. Where wide discretion is permitted in their application, there is little guidance for the individual so empowered. Hence, the administrator must rely on regulatory restrictions, rather than management principles;

b) much of the legislation is sectoral, single in purpose and regulatory, rather than management-oriented. Prepared in response to existing problems, there is little or no provision for planning and





▲ Biologist weighing and banding young gyrfalcons in their nest. (Photo credit: David Mossop)

▶ This cabin at Dalton Post in the Yukon typifies the many relics of early exploration of Canada's North. (Photo credit: Government of Yukon)

integrated resource management. For example, there is no marine conservation legislation that is directed to either of these ends;

c) duplication occurs between a number of acts and, in the case of some, jurisdiction is shared by two or more departments. This leads to inaction or conflicting action due to lack of clear mandate;

d) legislation is divided between the federal and territorial governments. The ability of the territorial governments to fulfill their apparent mandates is severely constrained by their lack of control over water and land;

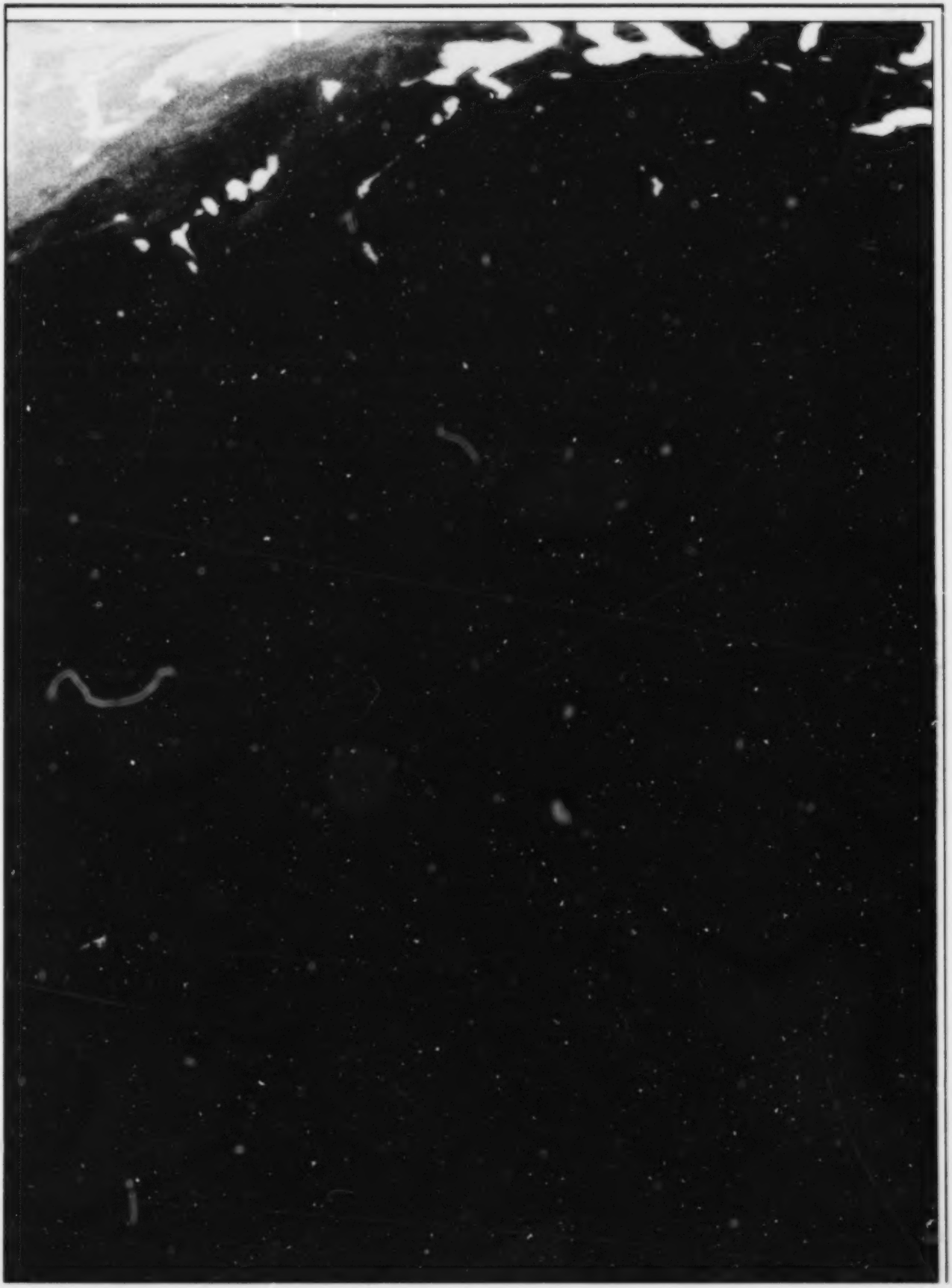
e) no legislation provides for the management of forests in the territories, and management capability under the Fisheries Act is significantly restricted;

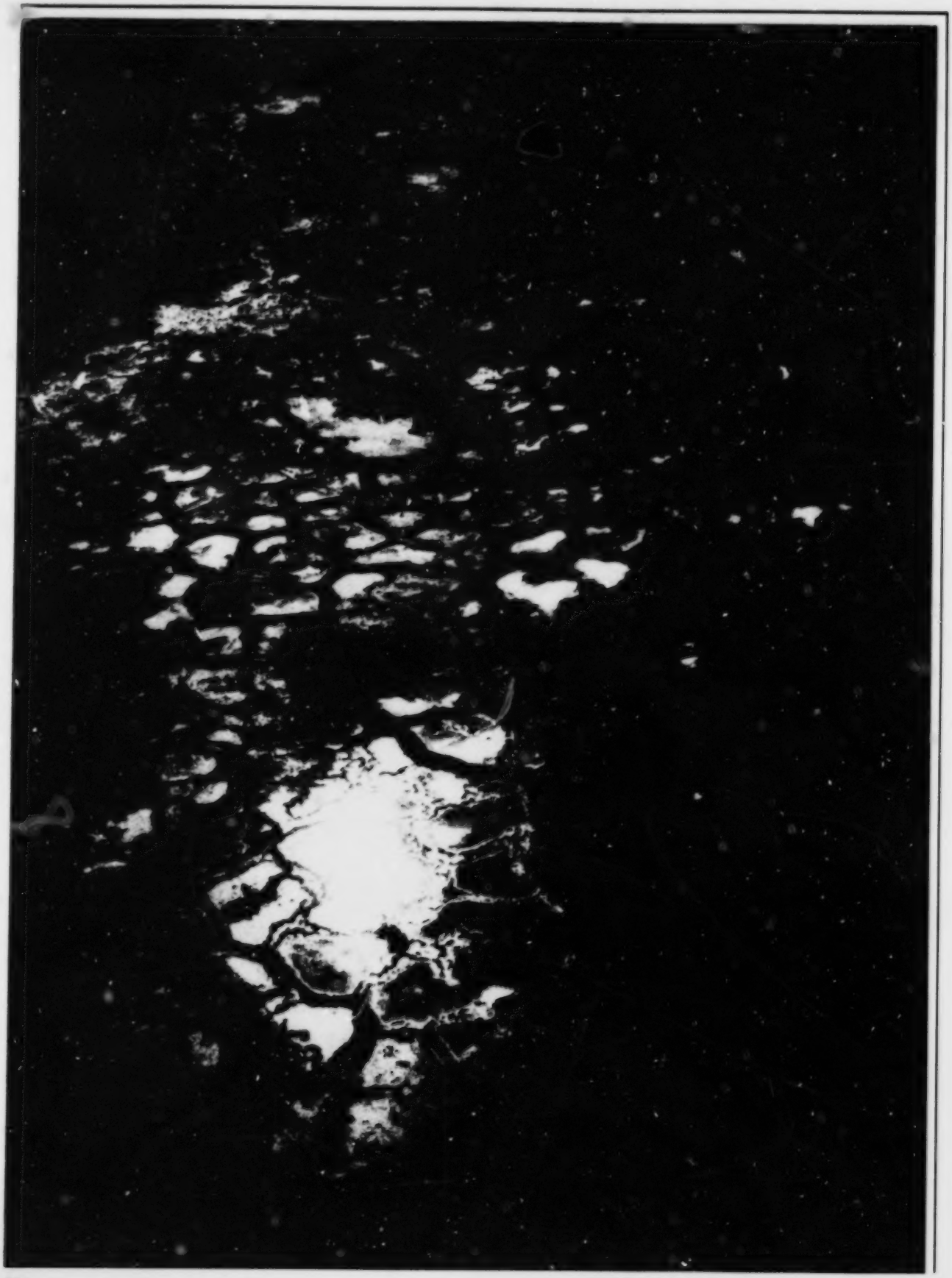
f) legislation relating to the establishment of ecological areas, preservation of cultural sites, or the designation and management of marine conservation areas is either of uncertain application or is lacking;

g) no comprehensive means exist to provide for the preservation of archaeologically important areas; and

h) conservation management agreements with industry may now be possible, but the intent is not spelled out clearly in legislation.

The legislative situation is sufficiently complex that the reader is referred for further information to the relevant background documents and to Annex B. It is clear that some legislative gaps must be filled. As well, there must be an in-depth review and updating of existing legislation and regulations to provide for active management of resources. That will take considerable effort, but it is an essential prerequisite for full implementation of the conservation strategy.





The Department of Indian Affairs and Northern Development recognizes that the stated goals of the government's conservation policies have not been fully realized. It seeks a northern conservation policy and implementation strategy aimed at establishing a cooperative relationship based on a reasonable balance between conservation and development - to the extent that is possible.

The existing reactive regulatory approach to resources administration poses a major problem, however, because it is outmoded and quite inadequate to achievement of the kind of balance described above. A northern conservation strategy cannot be effectively implemented until a new process is substituted that is more management oriented and expressive of the public will.

The Task Force sees conservation as embracing human activity in both development and protection of the North's natural resources. It is to be achieved through the managed use of natural resources for present and future generations, while preserving in perpetuity representative or unique examples of cultural areas and ecosystems for their intrinsic value, scientific importance and/or continuing benefit of mankind. Six shorter-term steps have been identified to achieve these objectives (in Section D on Conservation Principles and Goals). Additionally, however, a basic philosophy of conservation is required. The stewardship of resources must underly all actions by government, industry or other users. Based upon that concept, four principles for management of resources have also been identified.

Underlying the recommendations of the Task Force is a two-fold approach to conservation that provides for balanced, integrated resource use for most regions of the North and establishment of a comprehensive network of areas that require special protection for a variety of reasons.

The land and water area allocated to integrated resource-use management would be utilized for activities producing economic, social and cultural benefits for people of the North, in particular, as well as for other Canadians. The management would seek to integrate or blend the various resource-use potentials in such a manner as to yield the greatest benefits, as measured by quality of life. This would require sound research, planning and implementation, as well as hard decision-making.

By contrast, protected areas would be managed to permit either no development or only such use of resources as could be undertaken without jeopardy to the resource that prompted the institution of special protective measures in the first place. The protected area network would comprise categories of use based upon accepted world standards, with areas designated for inclusion according to established criteria. This does not imply a totally closed or static network, but rather one of some agreed dimensions to which areas could be added or removed with changing knowledge. This would be done according to some rigorous process that denies capricious meddling. A Conservation Advisory Board would be established to advise Ministers on this and other matters relating to the conservation strategy.

Eight mechanisms or procedures are proposed for implementation of the strategy. The first two, the native land claim settlements and the land-use planning process, are already in the course of being put in place. The latter, in particular, is considered a major vehicle for implementing the conservation strategy. However, key elements of implementation are found in five additional action proposals: formation of a Conservation Advisory Board; the use of conservation management agreements with industry; major communications programs; research; and the updating and infilling of the legislative base to reflect new policy and strategy. Finally, changes in institutional arrangements are proposed to provide for the policy decision-making and program focus that must underly a successful conservation strategy.

In the final analysis, however, only sustained political will and continuity of direction on the part of the three governments can guarantee the successful attainment of northern conservation goals.

◀ The ice-rich soil on the Yukon coastal plain cracks to form patterned ground. (Photo credit: George Calef)

▼ Trumpeter swans concentrate in the open waters of the large lakes of the southern Yukon during spring migration. (Photo credit: George Calef)

H. Recommendations

To achieve the stated goals the Task Force puts forward the following recommendations, all of which it believes are capable of implementation in the next two years if they are accorded sufficiently strong political support.

POLICY BASIS

Institute a northern resource conservation policy, supported by decision-oriented management practices and directed to achieving the goals set out in this report. This policy should have a status equal to that of policies focussing on development. It can, in our judgment, be achieved by implementing the following recommendations.

CONSERVATION STRATEGY

1. Integrated Resource Management

a) establish an integrated resource management process for land, fresh water and marine areas based upon the deliberate integration of various uses and values in a way that will provide the greatest yield in terms of quality of life; and

b) give priority to the preparation of integrated resource management plans for areas of particular resource-use conflict such as the northern Yukon, the Mackenzie Delta - Beaufort Sea and Lancaster Sound.

2. Protected Area Management

a) establish immediately a comprehensive network of protected areas;

b) designate the protected areas according to a predetermined set of criteria;

c) establish without delay those protected areas already sufficiently well documented that meet the criteria;

d) withdraw from general use other endangered potential protected areas, the status and boundaries of which would not be finalized until subjected to the land-use planning process;

e) accompany all withdrawals with a timetable for action and final decision;

f) review of all withdrawals after three years by the responsible legislative authority; and

g) issue a public statement explaining the reason for the revocation of protection previously applied to a given area.

IMPLEMENTATION

3. Land-Use Planning

Implement the land-use planning agreements between the Governments of Canada, Yukon and the Northwest Territories as the basic vehicles for effecting the northern conservation strategy, including the marine resources conservation component.

4. Conservation Advisory Board

Establish a Conservation Advisory Board consisting of experienced individuals from a wide constituency of interests to undertake both an interim and long-term role as follows:

Interim Role

a) aid in the implementation of Task Force recommendations, in concert with the land-use planning process, over the next two years;

b) facilitate the establishment of a system of protected areas and early designation of key areas;

c) provide advice to the appropriate legislative authorities on land withdrawals pending possible designation as protected areas until the land-use planning authority is in place and fully operational.

Long-term Role

d) provide the public with a forum on broad matters of northern conservation policy and strategy; and

e) provide ongoing advice regarding northern conservation policy and strategy to the appropriate Ministers of government.

5. Institutional Arrangements

a) establishment of a Cabinet Committee made up of those federal Ministers having a responsibility for northern natural resources to ensure a common federal response to conservation issues;

b) consolidation of all territorial government responsibilities for administering and managing land and other natural resources within one department in each of the territorial governments to ensure a common territorial response to conservation issues;

c) integration of the administration and management of natural resource programs by any territorial or federal government department having responsibility for more than one resource;

d) acceptance and implementation by the Department of Fisheries and Oceans of its legitimate responsibility as the lead agency for Arctic marine conservation; and

e) development of federal-territorial agreements whereby the territorial governments carry out resource administration and management including freshwater fisheries either by transfer or on behalf of the federal government under federal legislation.

6. Communications Programs

Make special efforts to undertake a communication program related to northern conservation in concert with the land use planning process. As a key element of strategy implementation, governments should reinforce programs for information, education, communication and training to develop:

a) early understanding of the northern conservation strategy and implementation process;

b) long-term understanding and acceptance of the conservation ethic and principles;

c) two-way communication among government departments and between government and the public; and

d) effective participation by local resource users in natural resource management.

7. Legal Requirements

a) modify legislation to provide a conservation/management frame of reference and to reduce or eliminate existing or potential conflict or duplication (for example the conflict between the Fisheries Act and the Yukon Placer Mining Act);

b) enact legislation to fill present legislative gaps, including provisions for comprehensive fishery resource management, forest management, the establishment of marine and terrestrial protected areas, and protection of cultural heritage resources including archaeological sites;

c) supplement existing legislation to provide for conservation management agreements between industry and government, and other similar management mechanisms in order to implement integrated resource management;

d) enact federal marine legislation to give effect to Canada's recognized offshore jurisdiction to implement and enforce effective conservation measures respecting the marine environment; and

e) ensure that the laws of general application pertaining to natural resources and conservation apply to all land in the Yukon and the Northwest Territories.

▼ Stone cairns called inukshuks mark an area traditionally used by Inuit hunters on Victoria Island, N.W.T. (Photo credit: George Calef)

APPLICATION OF SELECTION CRITERIA FOR PROPOSED PROTECTED AREAS

1. Introduction

A key recommendation in this report is that while a system of integrated resource use should be developed for the greater part of the territories, provision should also be made for the protection of certain special areas, which have been termed 'protected areas'. These would be selected for designation as protected areas in accordance with a predetermined set of criteria.

Information presented to the Task Force indicated that one reason why proposals for protected areas often reach an impasse is that neither proponents nor those who must make decisions about the sites proposed for protection have a workable set of criteria on which to make a proper evaluation. The Task Force considered three steps that might lessen this difficulty:

Step 1- Selection Criteria

- to be considered as a protected area, a site must satisfy one or more of several selection criteria.

Step 2 - Evaluation Criteria

- if there is more than one proposal to designate a protected area that would be representative of a given region or ecological zone, then selection of the best area from among the candidate proposals may require the use of other, more detailed evaluation criteria.

Step 3 - Protected Area Guidelines

- if a proposed site meets one or more of the specified selection criteria, certain guidelines should be followed for the designation and management of the selected protected areas.

Background documents reviewed by the Task Force revealed recurring proposals for a sequence of steps similar to the three listed above. It is not clear, however, whether such steps are of practical assistance to a Minister faced with the necessity of arriving at a defensible decision or whether they would subsequently help a proponent or opponent understand the reasons for any given decision. Is it helpful, and if so, at what stage should selection criteria of a technical nature be imposed upon a process that ultimately ends with a political decision?

The Task Force decided to test the three suggested steps by applying the criteria and guidelines to some areas currently proposed for protection. This annex outlines the nature of that test.

2. Background

The recommended approach, one in which protected areas are designated within an overall system of integrated resource use, is actually not a new idea. A 1970's example of a conceptually similar approach is useful to review here because it is, in a sense, a "real-life" test of the approach recommended by the Task Force. The example has its origins in the Expanded Guidelines for Northern Pipelines of 1972.

The 1972 pipeline guidelines stated that in relation to certain pipeline corridors the government will:

...identify geographic areas of specific environmental and social concern or sensitivity, areas in which it will impose specific restrictions concerning route or pipeline activities, and possibly areas excluded from pipeline construction. These concerns and restrictions will pertain to fishing, hunting, and trapping areas, potential recreation areas, ecologically sensitive areas, hazardous terrain conditions, construction material sources, and other similar matters. Statements announcing the above will be released through the office of the Director, Environmental-Social Program, Northern Pipelines.[1]

In 1973, the Director, Environmental-Social Program, Northern Pipelines, commissioned a study to test the practical application of Guideline Number 4 by requesting documentation of an area worthy of exclusion of pipeline-related activities. The resulting report dealt with an upland area around Campbell Lake, near Inuvik, that was proposed for exclusion of pipeline construction activities *"to protect the unique peregrine falcon (Falco peregrinus anatum) population."*[2] This proposed area of exclusion was not acted upon by government in the context of this guideline, nor did the terms and conditions laid down in Volume II of the Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, conducted by Mr. Justice Thomas Berger, call for the Campbell Hills area to be given special protective status. In the meantime, the Canadian Wildlife Service proposed the establishment of a 172 square-mile *"Campbell Lake Hills National Wildlife Area"* under the Canada Wildlife Act.[3] Without documenting all the intermediate steps of the decade since nomination of the Campbell Hills area, it is noteworthy that in 1984 this area is scheduled to be designated by the Government of the Northwest Territories as the Campbell Hills Territorial Park.

Coincident with the events outlined above, the two northern panels of the Canadian International Biological Programme (IBP) submitted applications to the Minister of Indian Affairs and Northern Development in 1975 requesting that several nominated areas be designated as ecological sites. One such nomination was the Campbell Hills site, referred to above, and another was the Willow Lake (Brackett Lake) area near Fort Norman.

These two nominated sites - Campbell Hills and Willow Lake - were selected by the Task Force for a test of the suggested approach. The candidate sites seemed appropriate to consider in such a test because both areas contain biological resources and habitats of recognized significance. Location of both of these sites within the Mackenzie valley region also eliminates a number of variables that one would need to consider if the Campbell Hills site were to be compared with a candidate site in the Yukon or in the eastern Arctic region. The differing fate of these two concurrent applications - with one candidate site (Campbell Hills) to be given protective status as a Territorial Park and the other site (Willow Lake) receiving no special designation in the last decade - adds to the interest in these two areas for a test of the selection criteria and protected area guidelines considered by the Task Force.

These two sites were originally proposed for very different reasons. Peregrine falcons and unusual assemblages of plant species were the key features to be protected on the Campbell Hills site. The key features identified for protection in the Willow Lake site were a large area of wetland of a kind relatively uncommon in the Mackenzie Valley region, an important staging area for migratory waterfowl, and significant resource-harvesting values. Because these two candidates were proposed on their own merits and for different reasons, they were not intended to be alternative choices for a protected area that would be representative of the Mackenzie Valley region. Therefore, only two of the three decision-making steps considered by this Task Force need to be addressed. Do each of these candidates meet one or more of the seven selection criteria described in Section E.2(a) of this report (Step 1)? If so, are the sites amenable to the suggested protected area guidelines listed in Section E.2(b) (Step 3)?

[1] Guideline Number 4 of the 1972 Expanded Guidelines for Northern Pipelines, cited on p. 189 of Report Number 74-17 of the Environmental-Social Committee, Northern Pipelines (1974) entitled *Mackenzie Valley - Northern Yukon Pipelines, Socio-Economic and Environmental Aspects*.

[2] Surrendi, D.C. 1974. Campbell Lake peregrine falcon nesting area: Example of an environmental exclusion in support of Guideline Number 4, 1972 Revised Northern Pipeline Guidelines. Unpublished report submitted to the Environmental-Social Program, Northern Pipeline.

[3] Windsor, J. and A. Gill. 1975. A proposal to establish the "*Campbell Lake Hills National Wildlife Area*". Northwest Territories. Unpublished report prepared by Canadian Wildlife Service, Edmonton. 64 pp.

	Campbell Hills Site	Willow Lake Site
a) contain sites of significant cultural, archaeological, historic, or traditional resource-gathering values?	no	yes
b) contain examples of outstanding site-specific or unique land-forms or geological features?	no	no
c) contain habitat essential for the survival of a significant portion of a migratory bird, terrestrial or marine mammal, or marine or freshwater fish population?	yes	yes
d) contain outstanding examples of representative land or seascapes?	no	no
e) contain sites necessary for the preservation of genetic diversity?	yes	no
f) contain habitat essential for the preservation and enhancement of rare and endangered species?	yes	no
g) contain outstanding areas for public recreation and tourism	no	no

3. A Test of Step 1 (Selection Criteria)

The Task Force is recommending that to qualify for consideration as a protected area, the lands or waters (fresh water or marine) to be protected must satisfy one or more of seven criteria. Based on information presented in the application documents for the Campbell Hills and Willow Lake (Brackett Lake) sites, the following table provides a subjective evaluation of the two sites in relation to the seven specified selection criteria.

It can be argued that the yes/no choices in the accompanying table are extremely subjective, but the Task Force does not believe this is reason to reject the approach; background documents reviewed by the Task Force suggested that there is not, in fact, any practical alternative to the subjective judgments required in Step 1. The Task Force concluded that a workable system of nominating sites as protected areas can be built around the seven selection criteria listed in the summary table above.

This conclusion is supported by a recent statement by Parks Canada with respect to establishment of the proposed Canadian Heritage Rivers System.[4] The natural heritage values, human heritage values, recreational values and integrity guidelines specified for the selection of Canadian heritage rivers include at least five of the seven selection criteria listed in the table following (a,b,d,f, and g). In addition, outstanding natural heritage value will be recognized for a river environment if it includes *"areas where outstanding concentrations of plants and animals of Canadian interest and significance are found"*. If the latter is taken to have the same intent as the phrase *"habitat essential for the survival of a significant portion"* of a bird, mammal or fish population, then there is even more in common between the Heritage River selection criteria and the selection criteria recommended by this Task Force.

The criteria for selection of Canadian Heritage Rivers could not have reached their present published form without approval of all or most of the provincial, territorial and federal agencies that participated in the proposed Canadian Heritage River System. In this sense, they have already withstood considerable testing. Because those guidelines are so similar - both in intent and wording - to the selection criteria recommended here, the latter should be expected to enjoy an acceptability comparable to the Heritage River selection criteria.

Rivers link the land to the sea by a variety of functional processes. For this reason, it is hard to imagine why selection criteria acceptable for designation of Heritage Rivers would not also apply to land bordering the river or to estuaries, bays or areas of land-fast ice near a river's mouth. Some of the natural heritage values specified for rivers in the Parks Canada report cited earlier refer to features "along its course", which could mean lakes as well as adjacent lands. Furthermore, the integrity guidelines for Heritage Rivers cannot be fulfilled without attention to land areas and lakes that interact with the river. For all of these reasons, the Task Force endorses the selection criteria specified for Heritage Rivers in Canada and urges that comparable criteria be applied to the selection of land, freshwater and marine protected areas in northern Canada. The selection criteria listed in Section E.2(a) of this report are considered to meet this suggested compatibility with the Heritage Rivers approach.

[4] Parks Canada. 1984. The Canadian Heritage Rivers System. Objectives, Principles and Procedures.

4. A Test of Step 2 (Evaluation Criteria)

Several submissions to the Task Force suggested additional evaluation criteria to consider when placing priorities on nominated protected areas. This suggested approach is significant only for protected areas that are nominated as representative sites of a region or an ecological zone. By definition, if a site is representative, there must be other areas like it elsewhere and, this being the case, it is appropriate for a planner to ask whether the site proposed for protection is actually representative or whether it is in the best location, when compared to other alternatives.

These kinds of decisions are not needed for sites proposed for their unique features. If something is unique there is no alternative to replace it. In such cases the only documentation required is verification that the proposed sites, or certain features in the proposed sites, are unique and do not occur elsewhere.

Because representative landscapes and seascapes are, by definition, more widespread geographically than are unique features, there has been a tendency for a majority of protected area proposals to involve unique sites, rather than representative sites. Presumably the rationale is that if a "one-of-a-kind" site is lost or changed by incompatible land-use activities it is lost forever; by contrast, it is easier to defer the protection of representative areas because there are alternative candidates available. The Task Force did not debate the pros and cons of this rationale, but did conclude that for the large proportion of candidate protected areas that are proposed for reasons of uniqueness there is no point in further evaluation of their merits by use of criteria such as rarity, diversity, productivity or fragility.

There is one circumstance where there may be a practical reason to consider more detailed evaluation criteria and that is where land-use planners face the task of selecting the "best" site from among several candidates, all of which claim to be representative samples of a

given region or ecological zone. An example would be the 11 ecological sites proposed by the International Biological Programme panels as representative of the treeline region (transitional between subarctic forest and tundra vegetation types) in the Northwest Territories. These 11 sites from northwest to southeast, are listed below.

Name of proposed International Biological Programme site	Area proposed for protection, (sq. kilometres)
Caribou Hills	625
Kugaluk River	3,120
Anderson River	1,300
Crossley Lakes	1,820
Colville Lakes	200
Caribou Point	6,000
Beniah Lake	900
East Arm of Great Slave Lake - Artillery Lakes	5,700
Thelon River	5,000
Ennadai Lake	2,600
Baralzon Lake	725

Several submissions made to the Task Force recommended evaluation criteria that would place a numerical weighting on criteria such as uniqueness, rarity, diversity, productivity, critical habitat, endangered species, fragility, vulnerability to man, or cultural factors. Despite the existence of many articles that suggest how one might make such evaluations more precise, tests conducted by the Task Force on the available information for the 11 candidate sites listed for the treeline region of the Northwest Territories led to the conclusion that it is not possible to make defensible judgments about such variables.

The difficulty is not only a matter of inadequate information. We are of the opinion that if each of the 11 treeline sites had been documented in considerable detail by scientifically acceptable plant and animal survey methods, it would still be misleading to quantify the information in an effort to make a numerical comparison of variables such as diversity or fragility.

The Task Force concluded that land-use planners and resource managers would not benefit from the evaluation procedures suggested in Step 2. This conclusion, too, is consistent with the approach recommended for the Canadian Heritage Rivers System, where the procedure is to involve essentially only two steps: (i) a screening of candidate sites in terms of specific selection criteria, and (ii) a consideration of integrity guidelines. These two steps coincide with Steps 1 and 3 considered by the Task Force.

The recommendation that Step 2 (evaluation criteria) be rejected because it is of no practical value for decision-making about protected areas is not an attack on the continued scientific use of variables such as diversity, fragility or productivity in the documentation of land, fresh water and marine ecosystems. In this context, the Task force is aware that the selection criteria of Step 1 also involve subjective judgments not unlike those that led to rejection of the detailed evaluations of Step 2. The subjective nature of judgments about the individual selection criteria in Step 1 is acceptable to the Task Force only because there is no obvious alternative. It is in this acceptance of an inevitable amount of subjectivity that the Task Force acknowledges the importance of opinions offered by northern residents, resources managers and technical specialists. It is evident from the selection criteria recommended in this report, as well as in the heritage rivers report, that there is an obligation for specialists to present the case that a candidate area is either unique or representative, or that it contains outstanding, rare, or endangered features. In many cases, to present such a case, specialists will need to base their professional assessments on variables such as diversity, productivity or vulnerability. The Task Force respects this approach at the scientific level, but cannot recommend the use of such evaluation criteria for the day-to-day decisions of land-use planning.

5. A Test of Step 3 (Protected Area Guidelines)

Ideally, all management guidelines should be applicable to all selected areas. This ideal is tested in the table below for the Campbell Hills and Willow Lake sites by expressing in question form the first eight protected area guidelines in Section E.2(b) of this report. The last two guidelines are not considered relevant for this test.

The guidelines contained in the questions above must not be confused with selection criteria. The yes/no choices of Step 3 are not intended to aid the decision on which of these two sites is "best" or most deserving of special protective measures. In considering whether a candidate site should be designated as a protected area, however, consideration should be given to the degree to which the desired protected area guidelines can be met. In this context, the Task Force considers that Step 3 is an important element in the land-use planning process. It is at this step that the required protective measures are defined in detail and constraints with respect to the adoption of such measures become evident.

6. Conclusions

The Task Force recommends the development of planning and administrative procedures based on a common approach to selection criteria and protected area guidelines for all protected areas in northern Canada, whether the candidate sites involve land, rivers, lakes or marine areas. The selection criteria recommended by the Task Force involve subjective judgments. The acceptability of these judgments is enhanced if they are based on public consultation and input from a representative spectrum of interests. The use of detailed evaluation criteria to compare the ecological characteristics of candidate representative sites is recognized as an important step for specialists who may be asked for professional judgments on priority setting among alternative representative sites. However, attempts to quantify such ecological variables are not recommended as practical aids to land-use planning.

	Campbell Hills site	Willow Lake site
a) does the candidate protected area contain values or features that would be adversely affected by human activity?	yes	yes
b) is the proposed area sufficiently large to ensure protection of the values at risk?	yes	yes
c) can several classes of protected area be incorporated within a single designated area?	yes	yes
d) are there alternative sites that would meet the objective of the proposed site?	no	no
e) has the candidate site been adequately inventoried prior to final establishment of boundaries?	yes	no
f) will the protected area contribute to a continuation of traditional life styles, consistent with the maintenance of renewable resources?	yes	yes
g) does the proposal reflect the local sensitivities and interests respecting resource uses?	yes	yes
h) can the system be managed to promote a better understanding of conservation and to encourage research?	yes	yes

Annex B

SUMMARY OF EXISTING LEGISLATION APPLICABLE TO PROTECTED AREAS (1)

Legislation	Protection	Restoration	Planning	Research	Monitoring	Administration	Rules	Compliance
Territorial Lands Act and Land Use Regulations	Y^D	Y	N	N	Y^C	Y	Y	Y
N.W.T. Area Development Ordinance	*	N	Y	N	N	Y	Y	Y
Yukon Lands Ordinance	*	N	Y^P	N	N	-	-	-
Northern Inland Waters Act and Regulations	Y	N	Y	Y^P	Y^C	Y	Y	Y
Canada Water Act	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N.W.T. Wildlife Ordinance	Y	Y	N	Y^P	Y^C	Y	Y	Y
Yukon Wildlife Act	Y	Y	N	Y^P	Y^C	Y	Y	Y
Canada Wildlife Act	Y	N	Y^P	Y	Y	Y	Y	Y
Migratory Birds Convention Act and MBS Regulations	Y	N	N	N	Y^C	Y	Y	Y
Fisheries Act	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y
Territorial Timber Regulations	Y^I	Y	N	N	$Y^{C,I}$	Y	Y	Y
Canada Oil and Gas Act	N	Y^P	N	Y	N	Y	Y	Y
Oil and Gas Production and Conservation Act	Y	Y^P	N	N	N	Y	Y	Y
Canada Oil and Gas Drilling Regulations	Y	Y	Y^P	N	Y^C	Y	Y	Y
Canada Oil and Gas Operations Regulations	Y^P	-	-	-	-	-	-	-
Canada Mining Regulations	Y^D	Y	N	N	Y^P	Y	Y	Y
Yukon Placer Mining Act	$Y^{P,D}$	-	-	-	-	-	-	-
Yukon Quartz Mining Act	N	-	-	-	-	-	-	-
(2) National Parks Act	Y	-	Y	Y^P	Y	Y	Y	Y
(2) Yukon Parks Ordinance	Y	Y	Y	Y^I	Y^I	Y	Y	Y^I
(2) N.W.T. Territorial Parks Ordinance	Y	Y	Y	Y	Y^I	Y^I	Y	Y

Y = provisions exist

N = no provisions

Y^C = for compliance to licences, permits, regulations, etc. only

Y^D = provisions or their implementation are deficient (see Rueggeberg and Thompson report)

Y^I = activity or goal is implicit

Y^P = (partial) only some aspects are provided for

– = not applicable

* = some clauses could pertain

(1) From *"Conservation in the North: A Legislative Analysis"* by H. Rueggeberg and Andrew R. Thompson – April, 1984

(2) Not from the Rueggeberg and Thompson report. Information provided by respective agencies.

Note: In addition to these pieces of existing legislation there are several areas requiring new legislation such as marine and terrestrial ecological reserves, forest management and archaeological sites.

TYPE AND EXTENT OF PROTECTED AREAS IN THE NORTHWEST TERRITORIES AND YUKON
(square kilometres)

	YUKON	N.W.T.	CONSTRAINTS	CANADA
National parks	31065	35690	- No non-renewable resource development	138706
Territorial parks	110	53	- Surface use controls to protect physical and biological character	212069
Game sanctuaries and preserves	7063	115306	- No non-renewable resource development in Thelon Game Sanctuary; surface use controls	***
National wildlife areas	0	2291	- No non-renewable resource development in Polar Bear Pass, N.W.T.	2791
Migratory bird sanctuaries	0	107423	- Surface use control to protect birds and habitat	111548
Ecological areas	0	**	- Site specific management plans to regulate surface use	***
Archaeological sites/cultural areas	*	*	- total protection	***
Marine areas	0	0		0
Heritage rivers	0	0	- management plans	0
TOTAL	38238	260763		465114
Land and fresh water area	483450	3,426,320		9,970,610
% of area	7.9(2)	7.6		4.7(1)

Notes: * insignificant in area
** Polar Bear Pass listed as National wildlife area
*** included in Provincial parks figure
(1) Comparable figure for world is 2.7% with 9 countries having protected areas exceeding 10% of their land area
(2) Comparable figure for Alaska is 22.4

Annex

LIST OF SUBMISSIONS AND BACKGROUND DOCUMENTS REVIEWED BY THE TASK FORCE ON NORTHERN CONSERVATION

a) Written Submissions to the Task Force:

Beauchamp, K., Canadian Arctic Resources Committee, *A Comprehensive Conservation Policy for the Arctic Marine Environment*, March, 1984.

Burnet, P., Canadian Arctic Resources Committee, *Conservation and Political Development in Northern Canada*, February, 1984.

Council for Yukon Indians, *Presentation to the Task Force on Northern Conservation*, March, 1984.

Daniels, T., N.W.T. Chamber of Mines, letter to Executive Director, February 17, 1984.

Fargey, H.T., The Mining Association of Canada, letter to Executive Director, January 12, 1984.

Fenge, T., Canadian Arctic Resources Committee, *Comprehensive Conservation Policy for Northern Canada*, February, 1984.

Francis, G., Freeman, M. and Simmons, N., *'Man and the Biosphere Programme' and Northern Conservation*, January, 1984.

Hummel, M., World Wildlife Fund, letter to Chairman, January 31, 1984.

Kakfwi, S., Dene Nation, March, 1984.

Lang, D., Dome Petroleum Limited, letter to Executive Director, February 28, 1984.

Maghagak, A., Tungavik Federation of Nunavut, February, 1984.

McNamee, K.A., National and Provincial Parks Association of Canada, March, 1984.

Mitton, F., Gulf Canada Resources Inc. letter to Executive Director, March 8, 1984.

Munro, D.A., Revel, R., Shay, J., George, C., Fowle, D. and Thomasson, R. *Ecological Reserves and Northern Conservation: Comments of the Canadian Council on Ecological Areas*, January, 1984.

Page, G.T., Man and the Biosphere Programme, letter to Executive Director February 24, 1984.

Page, H.V., Alberta Chamber of Resources, *Northern Conservation Policy*, March, 1983.

Sheehy, G., Canadian Nature Federation, letter to Executive Director, March 1, 1984.

Smith, P.G.R., Theberge, J.B. and Nelson, J.G. *Evaluating and Placing Priority on Environmentally Significant Areas in the Northwest Territories Parts I-IV*, February, 1984.

b) Background Documents:

Bastedo, J.D., Nelson, J.G. and Theberge, J.B., *Ecological Approach to Resource Survey and Planning for Environmentally Significant Areas: The ABC Method*, Environmental Management, Vol. 8, No. 2, pp 125-134.

British Columbia and Yukon Chamber of Mines, *Access to Minerals - The Key to Successful Resource Management*, October 1980.

Cinq-Mars, J., Archaeological Survey of Canada, letter to Executive Director, Task Force on Northern Conservation re *archaeological heritage policy initiatives*, March 9, 1984.

Dasmann, R.F., *The Relationship Between Protected Areas and Indigenous Peoples*, IUCN World National Park Congress, October, 1982.

Environmental Conservation Service, Environment Canada, *World Conservation Strategy: Federal Review*, December, 1981.

Environment Canada, *Environment Canada and the North: The Perceptions, Roles and Policies of the Department of the Environment Regarding Development North of 60°*, July, 1983.

Fisheries and Oceans - Canada, *Position Statement on the Beaufort Sea Hydrocarbon Production Proposal*, prepared for the Beaufort Sea Environmental Assessment Panel, December, 1983.

Toward a Fish Habitat Management Policy - A Discussion Paper, August, 1983.

A Report to the N.W.T. Coordinating Committee of ACND Concerning DFO Northern Activities 1984-85, November, 1983.

Harrison, J., Miller, K. and McNeely, J., *The World Coverage of Protected Areas: Development Goals and Environmental Needs*, AMBIO Vol. 11, No.8.

Home Affairs and Environment-Australia, *National Conservation Strategy for Australia, Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Conference Draft, February, 1983.

Hunt, C., *Legislative Mechanisms for the Establishment of Conservation Areas in Northern Canada*, Canadian Institute of Resources Law, The University of Calgary, April, 1984.

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) Morges, Switzerland, *Categories, Objectives and Criteria for Protected Areas*, August, 1978.

World Conservation Strategy - Living Resource Conservation for Sustainable Development, 1980.

Keewatin Inuit Association, Rankin Inlet, N.W.T., Canada, *Archaeological Provisions in Land Claims Agreement in Principle signed July 23, 1983.*

Kelleher, G., *Conserving the Great Barrier Reef Through Zoning*, UNESCO Man and the Biosphere Programme - First International Biosphere Reserve Congress, September, 1983.

MacFarland, C., *Relating the Biosphere Reserve to Other Protected Area Management Categories*, First International Biosphere Reserve Congress, Minsk, USSR, 1983.

McLaren, I.A., and Peterson, E.B., *Ecological Reserves in Canada: The Work of IBP-CT*, Nature Canada, April-June, 1975.

McRae, D.M. and Goundrey, D.J., *Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234*, University of British Columbia Law Review, Vol. 16:2.

Mills, H., *Arctic Marine Conservation*. Can. Tech. Rep. Fish. Aquat. Sci. 1242, 1984.

Ministry of Environment - Norway, *Nature Conservation in Norway - Development of a national conservation policy plan*, 1982.

Nelson, J.G. and Jessen, S., *Planning and Managing Environmentally Significant Areas in the Northwest Territories: Issues and Alternatives*, Canadian Arctic Resources Committee and University of Waterloo, Ottawa, 1984.

Northern Conservation Policy Workshop Report, Whitehorse, Yukon, Indian and Northern Affairs - Canada, February, 1983.

Northern Environment Directorate, Indian and Northern Affairs - Canada, *A Comprehensive Conservation Policy and Strategy for the Northwest Territories and Yukon*, October, 1982.

Parks Canada, *The Canadian Heritage Rivers System: Summary of Objectives, Principles and Procedures*, May, 1983.

Polar Gas Project, *Position Paper on Polar Bear Pass for Working Group on IBP Ecological Sites*, September, 1980.

Revel, R.D., *Conservation in Northern Canada: International Biological Programme Conservation Sites Revisited*. Biological Conservation 21 (1981) 263-287.

Richardson, N.H., *The Northern Land Use Planning Agreements - A Commentary*, Indian and Northern Affairs - Canada, February, 1984.

Rueggeberg, H. and Thompson, A.R., *Conservation in the North: A Legislative Analysis*, Westwater Research Centre, the University of British Columbia, April, 1934.

Staples, L., *Land Use Concerns in the Beaufort Sea Region*, a report prepared for the Beaufort Sea Alliance, 1984.

An abandoned trapper's cache stands beside the Dempster Highway in the Ogilvie Mountains, Yukon Territory. (Photo credit: George Calef) ▶

AUSSI DISPONSIBLE EN FRANÇAIS

Design and Production:
Harvey and Associates Advertising Ltd., Whitehorse

Printed and bound in Canada by:
Agency Press Limited, Vancouver

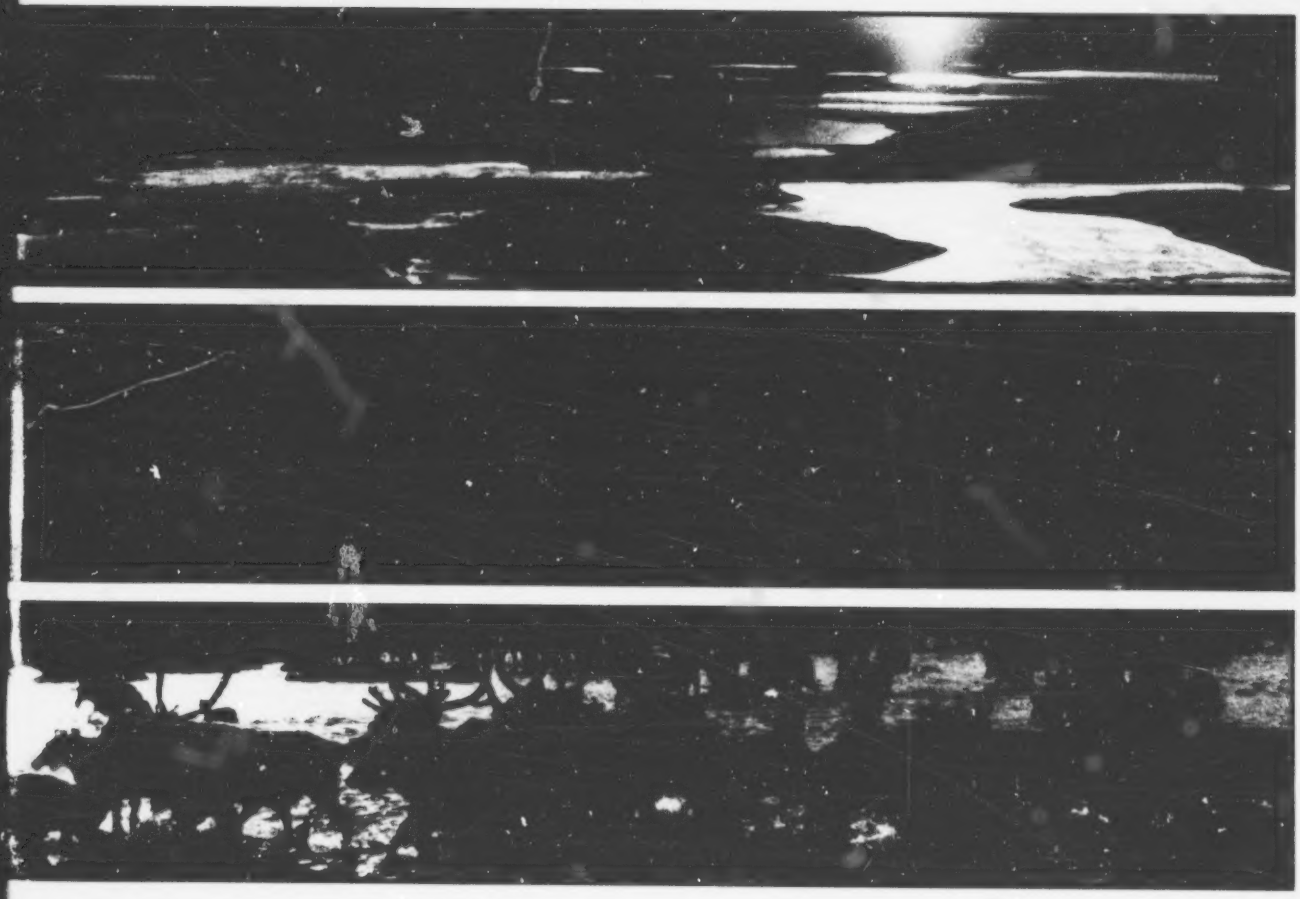
(Photo credit: Government of Yukon)

LITHOGRAPHED IN CANADA

Conservation du Nord —

rapport du Groupe d'étude

Décembre 1984



Conservation du Nord — Rapport du Groupe d'étude

ON PEUT SE PROCURER DES EXEMPLAIRES DU RAPPORT EN S'ADRESSANT AU:

- Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa
- Ministre des Ressources renouvelables, Gouvernement du Yukon, Whitehorse, Yukon
- Ministre des Ressources renouvelables, Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Yellowknife, T.N.-O.

Ce rapport doit être cité:
Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord, 1984. Rapport du Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada

Photo: George Calef

LETTRE D'ENVOI 3
REMERCIEMENTS 4
A. INTRODUCTION 5
B. GÉNÉRALITÉS 8
1. *Contexte* 8
2. *Mandat* 11
3. *Les problèmes* 12
C. CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT - DÉFINITION 13
D. CONSERVATION - PRINCIPES ET OBJECTIFS 14
E. STRATÉGIE DE CONSERVATION 15
1. *Gestion coordonnée des ressources* 15
2. *Secteurs protégés* 18
3. *Conservation des ressources marines* 22
F. MISE EN OEUVRE 25
1. *Mécanismes de mise en oeuvre* 25
a) Règlement des revendications foncières 25
b) Aménagement du territoire dans le Nord 26
c) Conseil consultatif en matière de conservation 29
d) Arrangements entre divers organismes 29
e) Ententes sur la gestion des mesures de conservation 31
f) Programmes d'information 32
g) Recherche 32
2. *Fondements législatifs* 34
G. SOMMAIRE ET CONCLUSIONS 37
H. RECOMMANDATIONS 38
ANNEXE A - Application des critères régissant la sélection des zones dont on propose la protection 40
ANNEXE B - Résumé des mesures législatives qui régissent actuellement les zones protégées 44
ANNEXE C - Type et étendue des zones protégées dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon 45
ANNEXE D - Listes des mémoires et des documents de base 46
FIGURE 1 - Éléments de la stratégie de conservation 16
TABLEAU 1 - Méthodes actuelles et proposées pour établir un réseau de zones protégées 22

Photos couverture:

- Vue aérienne du delta du Mackenzie. Photo: George Calef
- Pêcheur autochtone vérifiant ses filets à son camp d'été de pêche, sur la rivière Peel dans les T.N.-O. Photo: Nancy MacPherson
- Harde de caribous dans la toundra. Photo: George Calef

Le 20 décembre, 1984

Le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa,
Le Ministre des Ressources renouvelables, Territoires du Nord-Ouest
Le Ministre des Ressources renouvelables, Yukon

Messieurs les Ministres:

Nous sommes heureux de vous présenter notre rapport sur la conservation de l'environnement du Nord.

Depuis sa création, en octobre 1983, les membres du Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord se sont rencontrés à neuf reprises et ont approfondi certaines questions au cours d'autres réunions. En outre, un comité de rédaction a, pendant plusieurs mois, travaillé presque sans arrêt à l'élaboration des documents et des ébauches du rapport à soumettre à l'étude de l'ensemble du comité.

Le Groupe d'étude a examiné 18 mémoires présentés par le public et a étudié un nombre considérable de documents et de rapports fournis par des organismes gouvernementaux et privés ainsi que par des endroits clés, partout dans le Nord. Le rapport lui-même sera diffusé dans les deux langues officielles et en inuktitut. Nous croyons savoir que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est disposé, dans la mesure du possible, à faire traduire le rapport dans d'autres langues autochtones.

Notre mandat était originellement formulé en ces termes: *"conseiller le Ministre (des Affaires indiennes et du Nord canadien) sur les questions suivantes:*

1. le cadre d'une politique globale de conservation dans le Nord canadien;
2. un plan et un processus permanent de mise en oeuvre de cette politique.
3. des objectifs réalistes dans le domaine de la conservation pour les deux prochaines années.

Le Groupe d'étude doit remettre son rapport au Ministre et aux gouvernements des T.N.-O. et du Yukon d'ici le milieu de l'année 1984."

Le Groupe d'étude s'est permis de clarifier davantage le première partie de son mandat en ajoutant les mots *"applicable à l'environnement terrestre et marin du Nord."* Il a en outre conclu qu'il serait malvenu de proposer, en matière de conservation, des objectifs précis qui pourraient être atteints au cours des deux prochaines années, comme il est mentionné dans la troisième partie de son mandat. En effet, on n'aurait pas tenu compte des processus d'aménagement des terres qui ont été négociés dernièrement entre les deux gouvernements territoriaux et les autorités fédérales. Nous avons donc donné à cette partie de notre mandat une plus grande portée en l'exprimant en ces termes: *"mesures particulières qui pourraient être prises au cours des deux prochaines années."*

À partir de l'ensemble des recommandations formulées par le Groupe d'étude, il devrait être possible d'élaborer une politique globale en matière de conservation ainsi qu'une stratégie propre à en assurer la mise en oeuvre. Cette stratégie comporte selon nous deux éléments: un processus de gestion des ressources foncières et renouvelables et une méthode de création de zones protégées. Comme les recommandations sont grandement interdépendantes et qu'elles forment un tout, nous croyons qu'elles devraient être mises en oeuvre dans leur intégralité, ce qui, de l'avis du Groupe d'étude, peut s'accomplir au cours des deux prochaines années.

En ce qui concerne les processus d'aménagement des terres qui ont fait l'objet de négociations, le Groupe d'étude croit savoir que les intéressés estiment que le premier plan d'aménagement des terres ne sera pas mis en oeuvre avant 1986 et qu'il faudra attendre jusqu'en 1993 pour que les plans s'appliquent à l'ensemble du Nord. Parce que l'aménagement des terres du Nord est un processus nouveau et complexe, il est fort possible que ces délais ne soient pas respectés. Ainsi, si le gouvernement se fiait exclusivement au processus d'aménagement pour mettre la stratégie de conservation en oeuvre, le succès de l'entreprise pourrait en être sérieusement compromis.

Pour cette raison, le Groupe d'étude recommande qu'un mécanisme provisoire soit établi pour faciliter la mise en oeuvre des recommandations.

Les groupes autochtones, les organismes voués à la conservation et l'industrie ont porté un intérêt très vif au travail du Groupe d'étude. Ils ont exprimé une certaine inquiétude quant à la possibilité pour le public de participer effectivement à l'étape qui doit suivre la publication du rapport. Bien qu'elle fasse l'objet d'une recommandation formulée dans le rapport, la question de l'information du public nous semble suffisamment importante pour que nous insistions ici sur la nécessité de déployer des efforts particuliers pour qu'un programme d'information lié à la conservation de l'environnement du Nord soit mis sur pied conjointement avec les processus d'aménagement des terres.

▶

À l'issue de l'atelier qui s'est tenu à Whitehorse, en mars 1983, au sujet de la conservation de l'environnement du Nord, il a été recommandé au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de nommer un groupe d'étude représentatif dont les membres, recrutés parmi les cadres supérieurs du gouvernement et les représentants du secteur privé, posséderaient les compétences appropriées. Le Ministre a accepté cette recommandation et, en collaboration avec les deux gouvernements territoriaux, a formé un groupe d'étude composé de représentants de l'industrie, de groupes voués à la conservation, ainsi que des gouvernements territoriaux et fédéral.

Le rapport et les recommandations qui y sont formulées reflètent la diversité des membres du Groupe d'étude et la pluralité des points de vue exprimés. Ce document est en un sens l'aboutissement de négociations et il est l'expression des diverses opinions qui ont été formulées sur différentes questions d'ordre politique, économique, social, culturel et environnemental. Bien qu'il ne poursuive pas qu'un seul objectif et ne soit pas strictement axé sur la conservation de l'environnement, nous espérons que ce rapport incitera les gouvernements à adopter une politique de conservation pour le Nord et à mettre en oeuvre une stratégie de conservation efficace.

Veuillez agréer, Messieurs, l'assurance de nos sentiments les plus distingués.

Le Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord

Rodger Schwass, président — *Nancy MacPherson*, membre — *Doug Phillips*, membre

Tom Beck, membre — *Bill Mair*, membre

Jim Bourque, membre — *Reg McCormack*, membre

Bob Cathro, membre — *Ken McKinnon*, membre — *John Naysmith*, directeur

Michael Kusugak, membre — *Everett Peterson*, membre — *Julian Inglis*, secrétaire

Remerciements

Le Groupe d'étude tient à remercier les nombreuses personnes qui ont mis leurs connaissances, leur expérience et leur temps à son service. Dans la lettre d'envoi, nous avons fait allusion aux mémoires et aux autres rapports et documents qui nous sont parvenus. Ceux-ci sont énumérés à l'annexe D selon les auteurs. Ces textes ont exigé beaucoup de temps et de réflexion à leurs auteurs et nous leur en sommes reconnaissants.

Nous aimerions aussi souligner l'importante contribution aux travaux du Groupe de M. John Naysmith, Directeur exécutif. Nous voudrions le remercier en particulier, ainsi que les membres de son petit groupe de rédaction, surtout M. Winston Mair, pour leurs contributions substantielles à la rédactions de ce rapport.

Le Groupe d'étude tient à remercier sincèrement M. Julian Inglis, secrétaire pour son importante contribution aux travaux du Groupe et Mme. Nancy MacPherson pour sa contribution à la presentation de la publication. De plus, nous tenons à remercier M. Al Hodgson, personne-ressource du Gouvernement du Yukon, MM. Ron Livingston et John Donihee, personnes-ressources du Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, de l'aide qu'ils lui ont apportée. Mme Narmin Dhanji et Joyce Gowin ont fourni d'excellents services de secrétariat tandis que M. Bruce MacDonald s'est remarquablement acquitté de l'édition finale du rapport. Mme Janet King et M. John Crook ont effectué des travaux de recherche sur des sujets précis, et M. Bert Shaw a fait office d'agent administratif. Nous tenons à remercier chacune de ces personnes de nous avoir prêté main forte.

Nous aimerions également souligner l'aide apportée par le personnel technique et les spécialistes des ministères des Ressources renouvelables des gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, du Programme des affaires du Nord et du Bureau des revendications des autochtones (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), de Parcs Canada et du Service canadien de la faune du ministère de l'Environnement, du ministère des Pêches et Océans et, enfin, de la Commission archéologique du Canada.

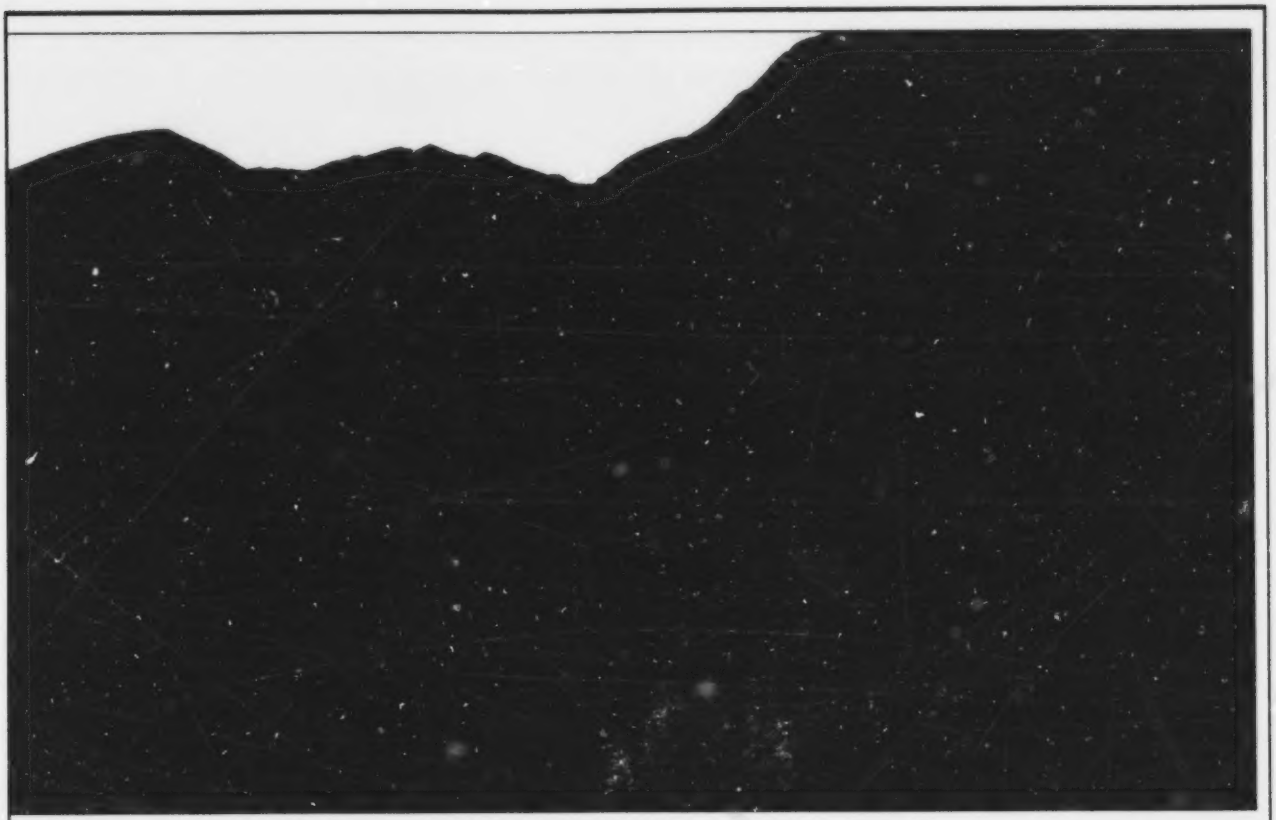


Photo: AV Action

A. Introduction

Le mandat du Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord a consisté à établir un cadre pour l'élaboration d'une politique globale en matière de conservation applicable au Yukon et aux Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Le Groupe d'étude a aussi été chargé de concevoir une stratégie propre à régir l'application de cette politique, stratégie qui contribuera à assurer l'utilisation judicieuse des terres, des eaux et des autres ressources naturelles.

Bon nombre d'habitants du Nord ont besoin, pour veiller au maintien de leur culture et de leur mode de vie et pour assurer leur subsistance, d'une économie fondée au moins en partie sur l'utilisation des ressources renouvelables. La qualité de leur vie est donc fonction de la préservation de leur environnement naturel. Bien que les deux territoires couvrent une superficie immense et que les projets d'exploitation y soient très clairsemés, des activités industrielles, projetées ou déjà entreprises, ont fait planer une lourde menace sur les terres, sur l'eau douce ou sur l'environnement marin. Il est à peu près certain que l'exploitation des ressources prendra de l'ampleur au cours des prochaines années, ce qui accentuera la nécessité d'adopter une saine stratégie de conservation de l'environnement du Nord, stratégie qui permettra de maintenir un équilibre prudent entre les grands projets industriels, les projets d'exploitation locaux, viables et de moindre envergure, et les activités traditionnelles, comme la chasse, la pêche et le piégeage, dont la poursuite est si largement tributaire de la protection continue de l'environnement.

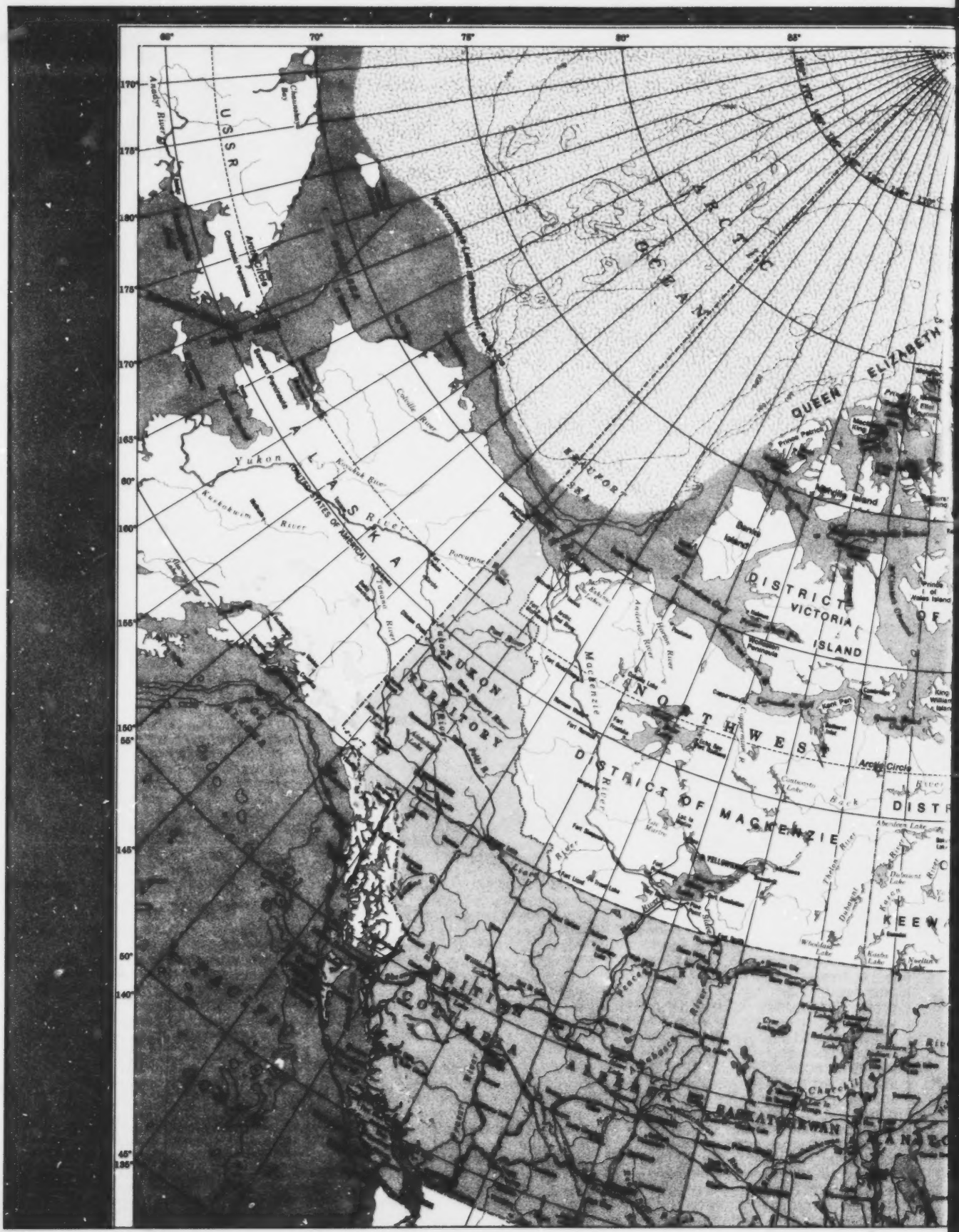
Le Groupe d'étude s'est essentiellement penché sur l'adoption d'approches, en matière de conservation et de gestion des ressources, particulières au Nord canadien. On reconnaît toutefois la nécessité de tenir compte des programmes nationaux et internationaux. Les recommandations liées à l'utilisation coordonnée des ressources doivent, par exemple, respecter les obligations nationales et internationales découlant notamment de la Convention concernant les oiseaux migrateurs et des ententes internationales relatives à la gestion des ours blancs, des baleines et des autres espèces qui franchissent les frontières internationales.* Il faudrait également reconnaître dans les recommandations concernant les zones protégées, l'importance des parcs nationaux dans le Nord canadien ainsi que l'intérêt porté par la communauté internationale à la participation du Canada à des programmes axés, par exemple, sur la Stratégie mondiale de la conservation, les sites du patrimoine mondial ou à l'établissement de réserves de la biosphère.** Il faudrait donc élaborer une stratégie de conservation en tenant compte de ces obligations et en prévoyant également d'autres façons d'utiliser les ressouces renouvelables, ceci pour servir au mieux les intérêts des habitants du Nord et de tous les Canadiens.

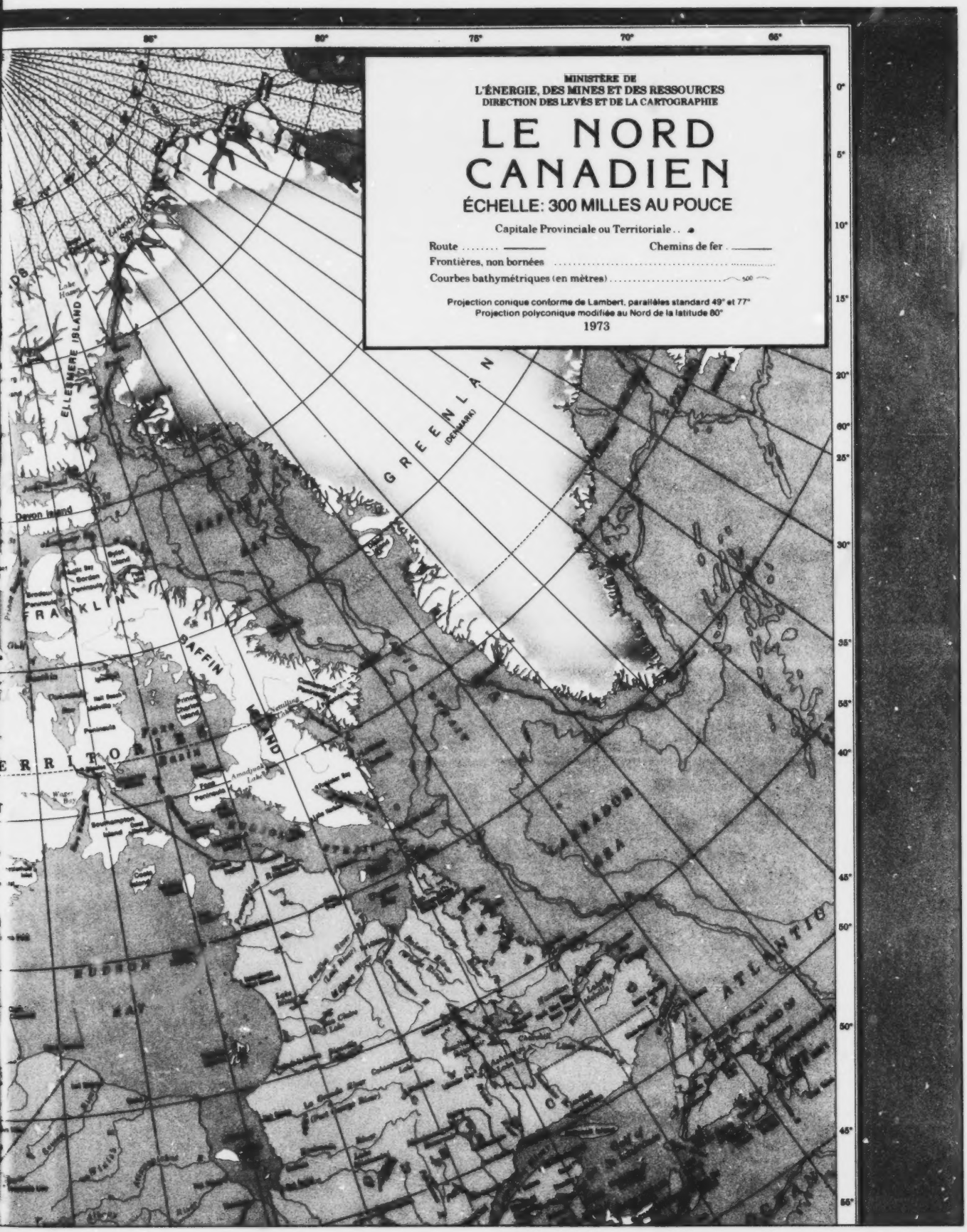
•

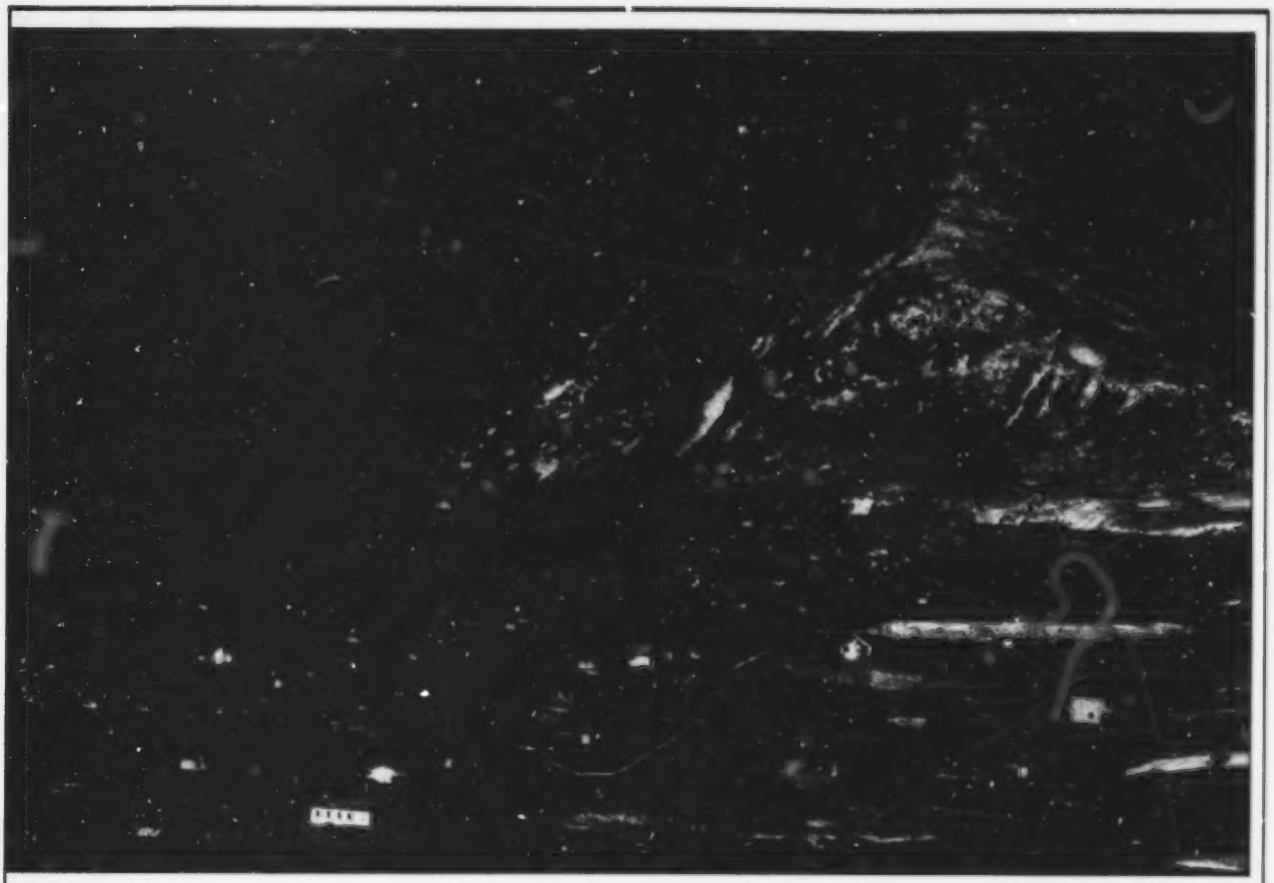
Le Canada a adopté une loi en 1917 en vue de satisfaire à ses obligations aux termes de la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

••

La *Stratégie mondiale de la conservation* est le titre d'un document élaboré, en 1980, par l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources et dans lequel sont exposées les mesures qui doivent être prises à l'échelle nationale et internationale en vue de maintenir les processus écologiques et les milieux qui abritent la vie, de préserver la diversité génétique et d'assurer l'utilisation continue des espèces et des écosystèmes. Les *Sites du patrimoine mondial* sont des zones d'une valeur universelle exceptionnelle qui sont déclarées zones protégées en application de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. Les *Réserves de la biosphère* sont des zones protégées offrant des exemples représentatifs de paysages; les plantes et les animaux qu'on y trouve ainsi que l'utilisation qu'en fait l'homme, lui sont caractéristiques; ces zones ont été désignées, à l'échelle internationale, dans le cadre du Programme sur l'homme et la biosphère (UNESCO).


U.S.S.R.
ARCTIC OCEAN
ALASKA
Yukon
QUEEN ELIZABETH
DISTRICT OF MACKENZIE
NORTHWEST
TERRITORY
ISLAND
Arctic Circle
Yukon River
Mackenzie River
Porcupine River
Colville River
Kuskokwim River
Anadyr River
Anadyr Gulf
Chukotski Peninsula
Seward Peninsula
Aleutian Range
Alaska Range
Brooks Range
Wrangel Island
Victoria Island
Banks Island
Prince Patrick Island
Prince Albert Island
King William Island
Great Bear Lake
Great Slave Lake
Athabasca Lake
Lake Athabasca
Lake Winnipeg
Lake Manitoba
Lake Superior
Hudson Bay
Baffin Island
Ellesmere Island
Greenland
Arctic Circle
Aleutian Islands
Bering Sea
Gulf of Alaska
Pacific Ocean
Beaufort Sea
Chukchi Sea
Kotzebue Sound
Norton Sound
Yellowknife
Whitehorse
Dawson
Fairbanks
Anchorage
Juneau
Nome
Barrow
Point Hope
Kotzebue
Bethel
Kodiak Island
Unimak Island
Alaska Peninsula
Aleutian Trench
Mackenzie Mountains
Richardson Mountains
Ogilvie Mountains
Wrangell Mountains
Saint Elias Mountains
Mount McKinley
Mount Logan
Mount Saint Elias
Mount Fairweather
Mount Wrangell
Mount Sanford
Mount Churchill
Mount Hayes
Mount Deborah
Mount Foraker
Mount Hunter
Mount Brooks
Mount Doonerak
Mount Chamberlin
Mount Michelson
Mount Isto
Mount Igikpak
Mount Schwatka
Mount Blackburn
Mount Sherman
Mount Drum
Mount Jarvis
Mount Natazhat
Mount Kimball
Mount Moffit
Mount Fairplay
Mount Hess
Mount Billy Mitchell
Mount Gerdine
Mount Bona
Mount Cook
Mount Vancouver
Mount Augusta
Mount Steele
Mount Lucania
Mount Walsh
Mount Alverstone
Mount Kennedy
Mount Hubbard
Mount Seattle
Mount Root


MINISTÈRE DE
L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES
DIRECTION DES LEVÉS ET DE LA CARTOGRAPHIE
LE NORD CANADIEN
ÉCHELLE: 300 MILLES AU POUCE
Capitale Provinciale ou Territoriale
Route
Chemins de fer
Frontières, non bornées
Courbes bathymétriques (en mètres)
500
Projection conique conforme de Lambert, parallèles standard 49° et 77°
Projection polyconique modifiée au Nord de la latitude 80°
1973
GREENLAND (DENMARK)
ELLESMERE ISLAND
Devon Island
FRANKLIN
BAFFIN ISLAND
LABRADOR SEA
ATLANTIC
HUDSON BAY
95°
90°
75°
70°
65°
0°
5°
10°
15°
20°
60°
25°
30°
35°
55°
40°
45°
50°
50°
45°
55°



▲ Grise Fiord, petite communauté inuit de l'Extrême-Arctique. Photo: gouvernement des T.N.-O.

B. Généralités

1. CONTEXTE

La superficie du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest est immense puisqu'elle représente près de 40 p. 100 de celle du Canada. Ces territoires s'étendent sur une distance de près de 3 000 kilomètres de l'est à l'ouest et sur une distance presque égale du nord au sud. Bordées à l'ouest par l'Alaska et entourées par les océans Arctique et Atlantique, ces régions offrent des paysages grandioses et contrastés.

Le Yukon est un territoire accidenté formé de plaines côtières, de plateaux et de montagnes, limité à l'ouest par la chaîne Côtière et le massif de St-Élie et à l'est par le mont Mackenzie et les chaînons Richardson. À l'est de la frontière du Yukon et des T.N.-O., les plaines intérieures commencent au nord du 60e parallèle pour s'étendre jusqu'aux îles Banks et Victoria. Le fleuve Mackenzie, l'un des plus importants au monde, et son delta constituent les principales caractéristiques géographiques de cette région. À l'est toujours, s'étend le bouclier précambrien, constitué d'innombrables lacs bordés de rochers et de rivières au débit rapide. Cette région se termine au littoral atlantique où l'on trouve les montagnes, les falaises et les fiords spectaculaires de l'île de Baffin. Le bassin polaire, au nord-ouest, est bordé par la plaine côtière de l'Arctique qui est formée d'une fine couche de roches sédimentaires. La mer de Beaufort, l'océan Arctique et la baie de Baffin entourent de nombreuses îles de l'archipel Arctique canadien.

La différence la plus remarquable entre les deux territoires tient à leur géographie. Le Yukon représente à peine plus de 5 p. 100 de la superficie totale du Canada, et son littoral s'étend sur quelque 250 kilomètres. Les Territoires du Nord-Ouest couvrent, par comparaison, près de 35 p. 100 de la superficie du Canada. Son littoral s'étend sur près de 173 000 kilomètres et les banquises côtières couvrent de vastes régions. Par conséquent, les possibilités d'exploitation des ressources marines constituent des éléments essentiels de la gestion des ressources dans les Territoires du Nord-Ouest, mais non au Yukon. Le Yukon compte un peu moins de 25 000 habitants, dont un quart sont autochtones. Par contre, il y a environ 30 000 autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest, soit approximativement 65 p. 100 de la population totale.

Enfin, les deux gouvernements territoriaux ont évolué à un rythme différent. Des résidants ont été élus au conseil territorial du Yukon pour la première fois en 1899, et les membres du conseil étaient entièrement élus en 1908. Des résidants des Territoires du Nord-Ouest n'ont pas été élus au conseil territorial avant 1951, et, il a fallu attendre jusqu'à 1975 pour que tous les membres du conseil soient désignés par voie d'élections. Avant 1967, les ordonnances et les programmes touchant les Territoires du Nord-Ouest étaient exécutés à partir d'Ottawa. Or, cette responsabilité a été déléguée au Yukon lors de l'adoption de la Loi sur le Yukon en 1898.

Avant l'arrivée des Européens, le bien-être des autochtones reposait entièrement sur les terres et la mer, lesquelles possédaient également à leurs yeux une haute valeur culturelle et spirituelle. Ils étaient autonomes et vivaient plus ou moins en harmonie avec leur milieu naturel. Ce sont l'habileté et le mode de vie des chasseurs autochtones, façonnés par des milliers d'années, qui ont essentiellement contribué au succès de la traite des fourrures, laquelle constituait ironiquement, la première intrusion importante dans l'économie fermée et solide des autochtones. L'industrie

baleinière a également eu des répercussions sur les autochtones de l'Arctique de l'est et de l'ouest. L'élimination presque totale des cétacés a engendré des problèmes de conservation qui persistent encore.

À la fin du 18e siècle, l'exploitation minière a marqué le début d'une ère nouvelle en ce qui concerne l'exploitation des ressources au Yukon. La ruée vers l'or a incité des milliers d'étrangers à venir s'établir dans la région. La construction de la route de l'Alaska et de l'oléoduc Canol au cours de la Deuxième Guerre mondiale a entraîné un nouvel afflux d'étrangers et a finalement abouti à la mise en place d'un réseau de transport bien conçu.

À l'exception d'Old Crow, située dans la partie nord-ouest, la plupart des localités indiennes du Yukon longent le réseau routier. L'exploitation des métaux et de l'or ainsi que la chasse, la pêche et le tourisme sont les principales activités centrées sur l'utilisation des ressources naturelles. Le gouvernement tient actuellement une place importante dans l'économie puisque, à titre d'employeur, il constitue une source considérable de revenus.

L'exploitation des richesses naturelles, plus particulièrement les ressources minières, a débuté tôt dans les Territoires du Nord-Ouest. Amorcée à Norman Wells en 1920, la production pétrolière a conduit à la construction, au cours de la Deuxième Guerre mondiale, de l'oléoduc Canol qui va jusqu'à Whitehorse. La traite de la fourrure est toutefois restée la principale activité de

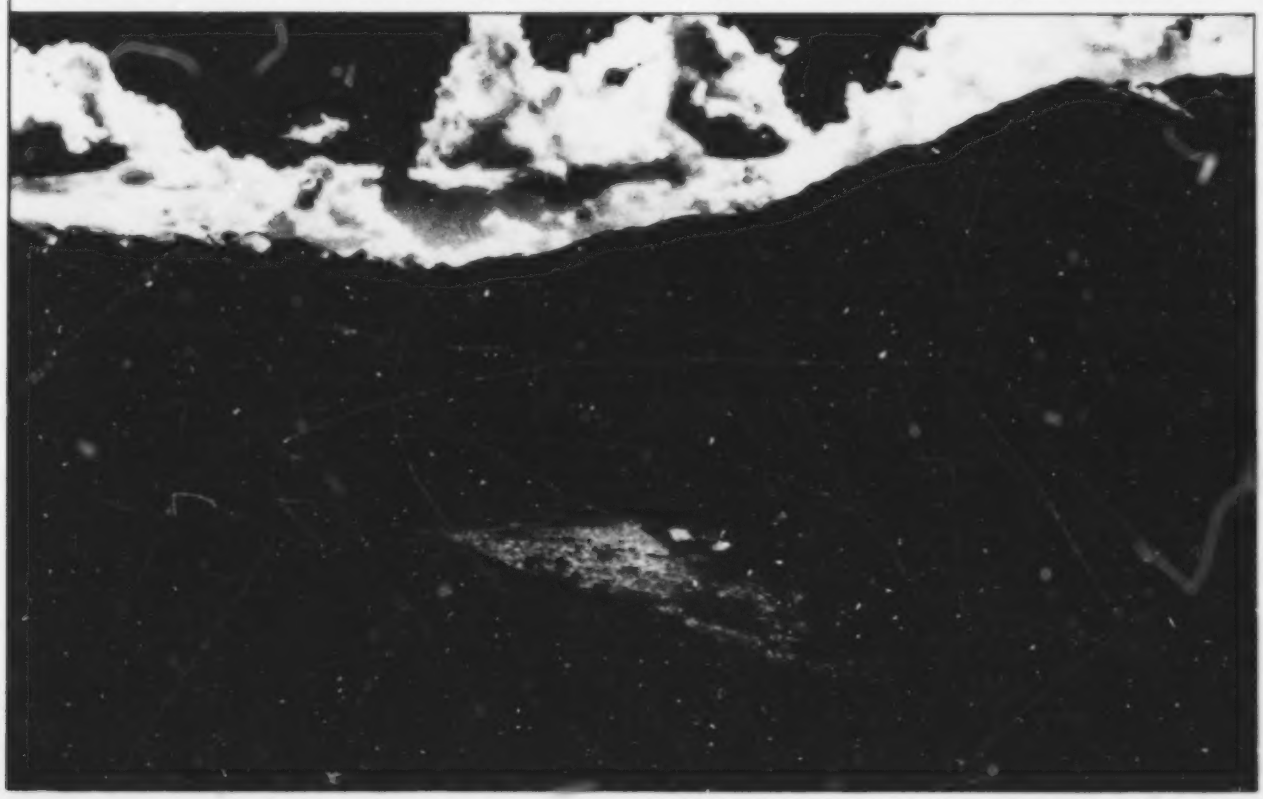
▲ Plusiers régions caractéristiques de cette toundra avec, en surface, de la glace érodée, ont été recommandées en vue de leur conservation. Photo: George Calef

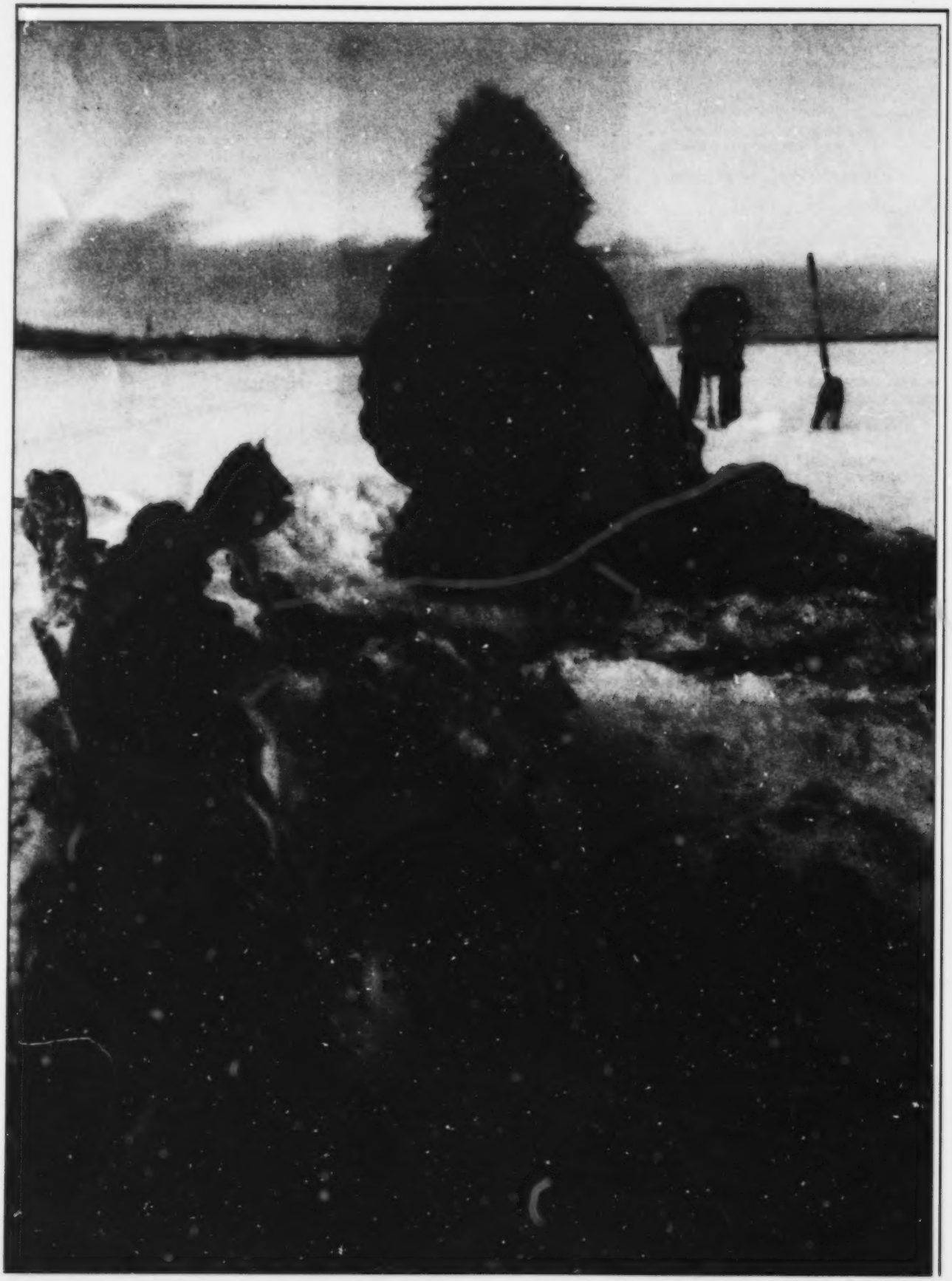
cette région jusqu'après la guerre. Il n'y a pas encore si longtemps, l'eau offrait le seul grand moyen de transport dans les Territoires du Nord-Ouest. Les activités d'exploration pétrolière et gazière d'après la guerre ont irrévocablement changé les conditions sociales et économiques de la région. Cependant, malgré cette rupture de l'équilibre économique, le piégeage, la chasse et la pêche demeurent les principales occupations d'une grande partie de la population. Il est à signaler que plus de 90 p. 100 des Inuit vivent le long de la côte Arctique.

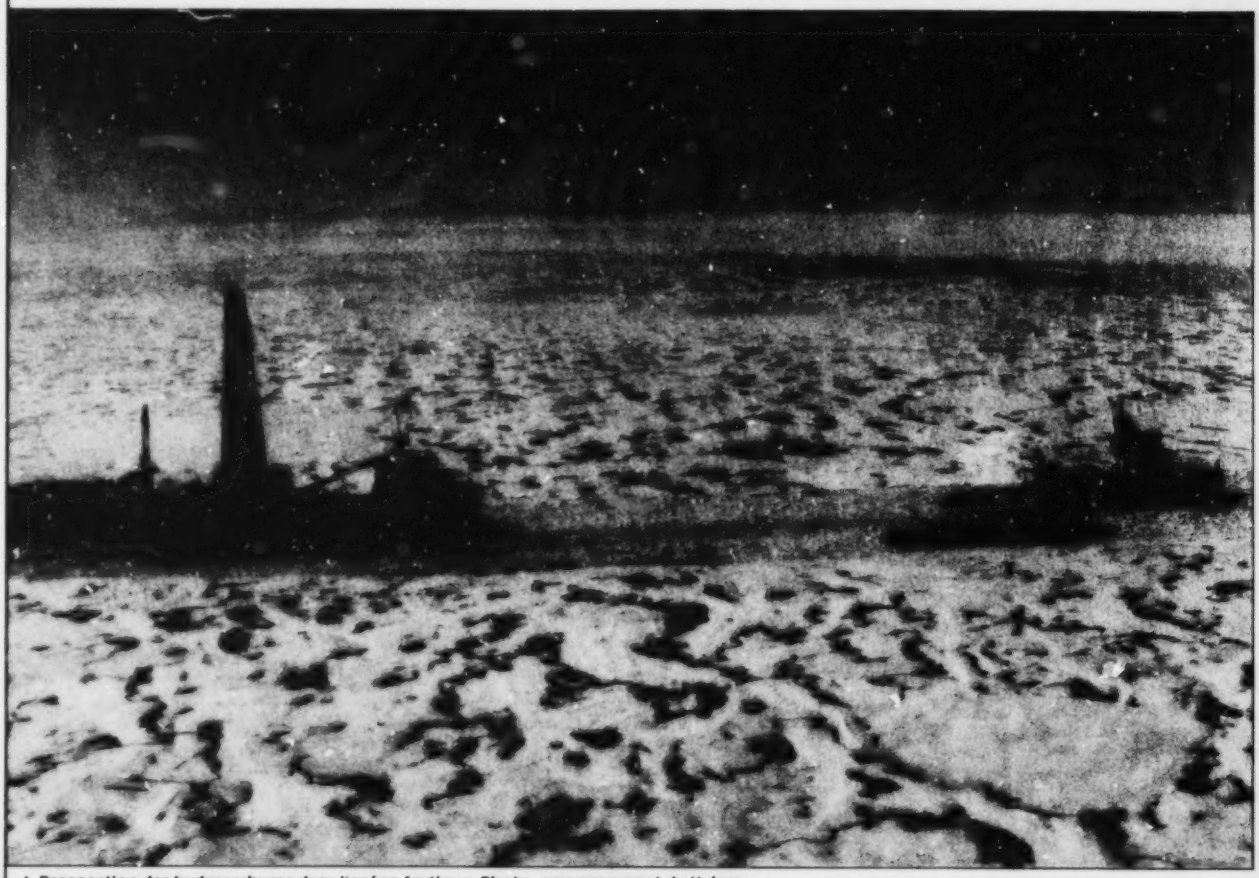
L'élaboration d'une stratégie de conservation de l'environnement du Nord doit donc se faire en tenant compte de deux faits importants, soit: le rôle des ressources non renouvelables dans la création d'emplois et l'essor économique, et l'importance cruciale et à long terme que revêtent sur les plans économique, social et culturel, les terres, les eaux et les ressources renouvelables. Sans activité industrielle et projets viables d'exploitation des ressources renouvelables, l'économie fondée sur les salaires n'offrirait que des possibilités restreintes, et le gouvernement porterait le fardeau de toute économie monétaire.

Il apparaît donc clairement que les perspectives d'avenir qui s'ouvrent à bon nombre des habitants du Nord sont étroitement liées à l'utilisation des terres et des eaux, utilisation qui a façonné leur société de manière fondamentale. Quelle que soit la stratégie économique adoptée, il faut augmenter la productivité des ressources renouvelables de cette région et tout au moins conserver sa diversité écologique.

▼ Le parc national de Kluane au Yukon renferme les plus grands glaciers et champs de glace de l'Amérique du Nord. Photo: gouvernement du Yukon







▲ Prospection des hydrocarbures dans l'océan Arctique. Photo: gouvernement du Yukon
◀ Une Inuk essaie d'attraper une lotte malgré la glace - delta du Mackenzie. Photo: George Calef

2. MANDAT

Le mandat du Groupe d'étude de la conservation de l'environnement du Nord (mandat qui a été modifié pour les raisons exposées dans la lettre d'envoi) consiste à fournir aux ministres intéressés des conseils et un rapport sur les questions suivantes:

1) le cadre d'une politique globale de conservation applicable à l'environnement terrestre et marin du Nord;

2) un plan et un mécanisme permanent de mise en oeuvre de cette politique; et

3) des mesures particulières qui pourraient être prises au cours des deux prochaines années.

La position du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) est devenue de plus en plus difficile au fil des ans tant en raison des éventuels conflits entre ses responsabilités en matière d'exploitation des ressources et de développement social qu'en raison du rôle qui lui est attribué de coordonner les activités des autres ministères fédéraux qui assument certaines responsabilités dans le Nord. Le problème fondamental est attribuable au fait que le MAINC ne dispose d'aucun précepte sur lequel se fonder dans l'exercice de ses nombreux mandats. En effet, avant les années 1970, il n'existait, à toutes fins pratiques, aucune politique, ni loi ni cadre administratif régissant la gestion des ressources renouvelables du Nord.

En 1972, le MAINC annonçait l'établissement d'une nouvelle politique en vertu de laquelle il accordait à la protection de l'environnement du Nord une importance beaucoup plus grande. Par la suite, toutefois, ni la gestion dynamique des ressources ni la désignation d'autres zones protégées n'ont contribué beaucoup à la promotion de la conservation.

Deux mesures importantes auront toutefois une incidence importante en ce qui concerne les processus de gestion et de réglementation qui devraient être mis en place pour conserver les ressources du Nord. L'une de ces mesures a trait à la mise sur pied, par les gouvernements fédéral et territoriaux, d'un nouveau processus de planification régissant l'utilisation de la totalité des terres, des étendues d'eau douce et des régions marines (processus dont on traitera davantage plus loin). L'autre mesure concerne une série de revendications parvenues à divers stades de règlement et qui comportent, ou qui comporteront tout vraisemblablement, des dispositions relatives à l'utilisation des terres, dispositions qui auront presque certainement des répercussions importantes sur la conservation. Ces mesures faciliteront sans doute le processus de gestion des ressources, mais elles le rendront également plus complexe. Aussi sera-t-il d'autant plus nécessaire d'entreprendre un examen global des problèmes de conservation et d'établir des approches tout à fait nouvelles.

En octobre 1982, le MAINC a élaboré un document de travail intitulé *Politique et stratégie globales de conservation, applicables aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon*. Ce document a été utilisé comme ouvrage de base lors d'un atelier national portant sur la politique de conservation de l'environnement du Nord qui s'est tenu à Whitehorse au début de 1983 et auquel participaient quelque 80 représentants des diverses parties s'intéressant au Nord. Dans un plan d'action formulé dans le cadre de l'atelier, on recommandait notamment que soit créé un groupe d'étude chargé de fournir des conseils relatifs à une politique globale de conservation applicable au Nord ainsi qu'à une stratégie destinée à en assurer la mise en oeuvre.

Le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a accepté cette recommandation et a créé le Groupe d'étude en question à l'automne 1983. Ses membres ont été recrutés dans les milieux privés et gouvernementaux les plus variés. Le présent document constitue le rapport présenté par le Groupe d'étude au ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien et aux ministres des Ressources renouvelables du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

3. LES PROBLÈMES

Comme il sera expliqué plus abondamment dans les pages ci-après, le Groupe d'étude croit qu'il faut en particulier se pencher sur les problèmes suivants:

a) tendance à compter sur un régime de réglementation à caractère restrictif, qui fonctionne par réaction et laisse peu de marge plutôt que d'adopter à l'égard de la gestion des ressources, une approche plus dynamique, permettant d'anticiper sur les événements;

b) concurrence entre les gouvernements et entre les organismes gouvernementaux;

c) tendance à ne pas tenir compte suffisamment de la valeur des ressources — sur les plans sociaux, culturels et économiques — et à ne pas envisager d'autres possibilités d'exploitation et de conservation des ressources, avant de prendre des décisions en matière d'aménagement des terres;

d) possibilités insuffisantes offertes aux habitants du Nord de participer effectivement à la prise de décisions relatives à l'utilisation des ressources du Nord;

e) caractère insuffisant des lois régissant l'utilisation des terres, des forêts, des eaux et des ressources non renouvelables en ce qui concerne certaines mesures de conservation comme la planification, la gestion, la protection et la remise en état;

f) absence d'un engagement soutenu de la part des pouvoirs politiques de s'assurer que les décisions prises à l'égard de l'utilisation des ressources sont en rapport avec les besoins de conservation.

L'administration efficace, par le gouvernement, d'une région aussi vaste et variée que le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest présentent de sérieux problèmes. Par le passé, le terrain accidenté, les glaces et les conditions atmosphériques rigoureuses constituaient d'énormes obstacles aux déplacements et aux communications; les administrateurs étaient, de leur côté, peu nombreux et fort isolés les uns des autres. Il ne faut donc pas s'étonner que l'administration des terres et des ressources ait principalement consisté à réglementer et à restreindre, c'est-à-dire à délivrer des permis et à régir la prise de fourrures et du gibier.

Aujourd'hui, les moyens de transport et de communication se sont beaucoup améliorés. De même, le personnel administratif du gouvernement a considérablement augmenté. Le gouvernement s'en tient néanmoins à un régime de réglementation stricte, qui ne peut répondre aux besoins actuels et futurs en matière de conservation et d'exploitation des ressources.

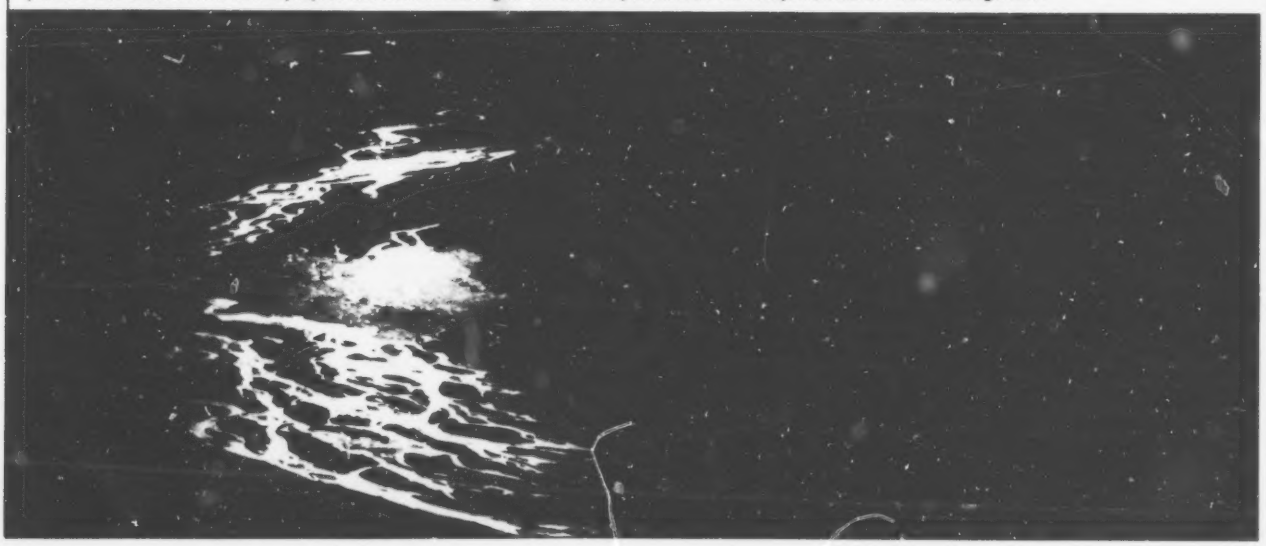
Le Groupe d'étude est d'avis que la conservation et la mise en valeur des ressources ne s'excluent pas nécessairement et qu'une planification appropriée permettra de concilier ces deux activités dans la plupart des régions du Nord. Le processus actuel de prise de décisions en matière d'utilisation des ressources comporte toutefois deux grandes lacunes. Ce processus a un caractère réglementaire et fonctionne de manière à réagir aux événements plutôt qu'à les anticiper; les décisions sont donc essentiellement prises au gré des besoins sans souci d'uniformité et les habitants du Nord ont peu l'occasion de participer à ce processus. Le Groupe d'étude est convaincu que la mise en oeuvre effective d'une stratégie de conservation de l'environnement du Nord ne sera possible qu'à condition de mettre en place un nouveau processus de planification et de gestion qui soit davantage axé sur la gestion active des ressources et qui réponde en même temps à la volonté du public.

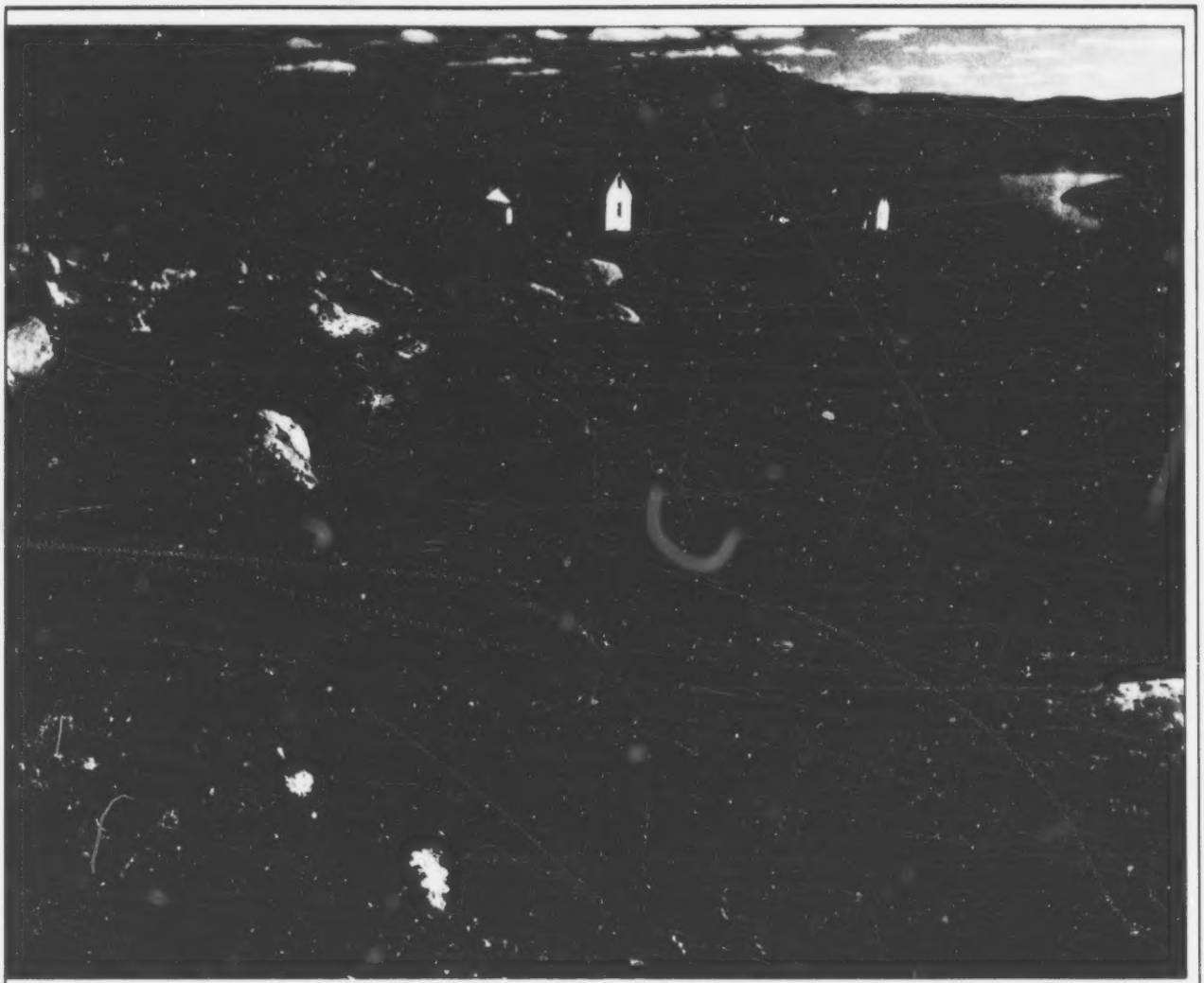
L'absence d'un système de gestion propre à régler les problèmes, à atteindre des objectifs et à mettre à contribution les secteurs touchés conduit à une interprétation étroite des mandats des ministères et des règlements gouvernementaux. Cette lacune a amené les organismes gouvernementaux à se faire concurrence, ce qui, en mettant en présence des intérêts divergents, contribue à rehausser l'hostilité qui caractérise les initiatives prises en matière de conservation de l'environnement du Nord.

Un autre problème vient de ce que les ressources n'ont pas été convenablement inventoriées. C'est pour cette raison qu'on a négligé d'envisager d'autres choix en matière de conservation et de tenir compte de la valeur des ressources, avant de prendre des décisions en matière de gestion. Ceci vaut aussi bien pour les initiatives prises en vue d'exploiter les ressources que pour les propositions visant à désigner des zones protégées. Les conflits susmentionnés concernant les rôles et les mandats des gouvernements ont aggravé le problème. Le défi consiste à protéger les ressources vitales sans que l'activité industrielle ne devienne impossible ou impraticable.

Une orientation politique solide semble enfin manquer. Les bonnes intentions qui transparaissent dans l'énoncé de politique formulé par le gouvernement fédéral en 1972, à savoir conserver et protéger l'environnement du Nord, n'ont pas inspiré bon nombre des décisions qui ont été prises ultérieurement au sujet de l'utilisation des ressources. En outre, la plupart des mesures législatives qui régissent actuellement l'utilisation des ressources, telles que la *Loi sur les terres territoriales*, ne comportent aucune mention relative à l'atteinte d'objectifs de conservation, ne renferment aucune disposition quant à la planification et à la gestion ou à la remise en état des lieux au terme des activités d'exploitation. Comme il n'existe pas d'orientation politique claire, les organismes gouvernementaux, l'industrie et le public demeurent incertains des règles de base qui régissent la conservation et l'exploitation des ressources.

▼ Le Nord canadien renferme la plupart des rivières sauvages non encore polluées de l'Amérique du Nord. Photo: George Calef





▲ Le raisin d'ours rouge agrémente la toundra automnale près de l'ancien poste de la compagnie de la Baie d'Hudson à Wager Bay. Photo: George Calef

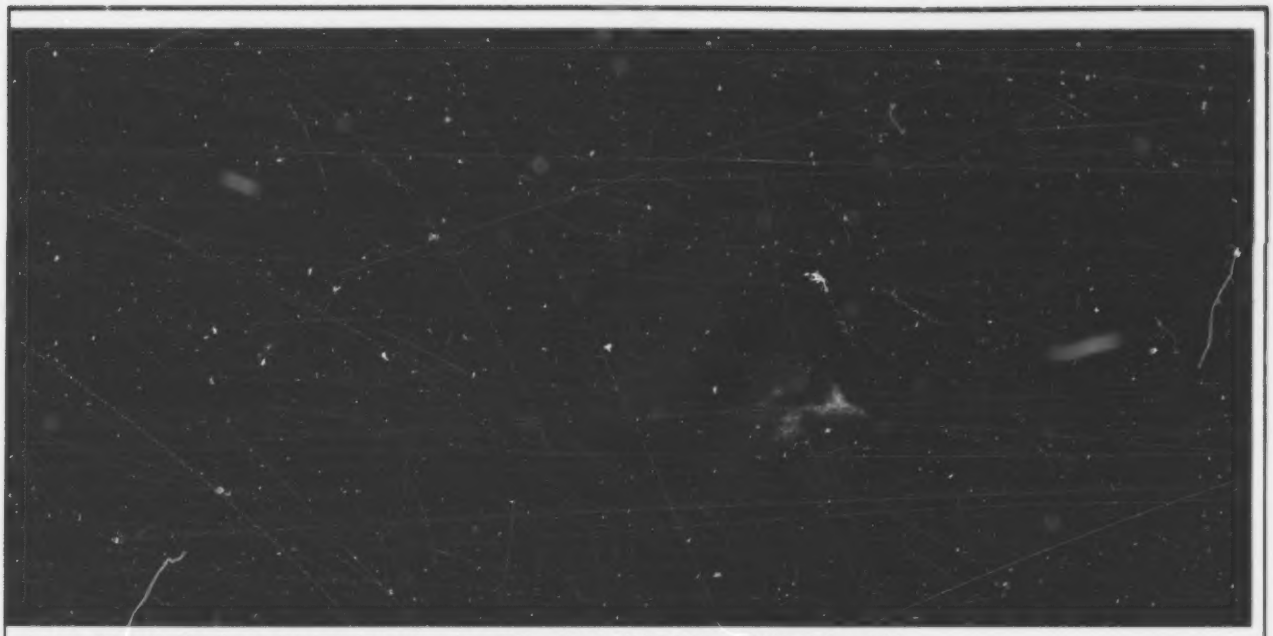
C. Conservation de l'environnement — Définition

Le Groupe d'étude s'est inspiré de la Stratégie mondiale de la conservation pour définir la notion de conservation en ces termes:

La conservation consiste à gérer l'utilisation que fait l'homme de la biosphère de manière à ce qu'elle puisse continuer à profiter le plus avantageusement possible aux générations actuelles et de manière à ce qu'elle puisse répondre aux besoins et aux aspirations des générations à venir; ce concept met l'accent sur la préservation des ressources culturelles et des écosystèmes uniques ou représentatifs, de leurs processus écologiques et de leur diversité génétique.

Le concept de la conservation a également été décrit comme étant destiné à orienter l'utilisation que fait l'homme de toutes les ressources naturelles. Il s'agit d'une règle de survie fondée sur la gestion et l'utilisation judicieuses des richesses naturelles, règle qui doit sous-tendre toutes les décisions prises relativement à l'utilisation de ces ressources. Cette notion confère en outre une valeur intrinsèque aux ressources naturelles, sans égard à l'intérêt qu'elles peuvent présenter pour l'homme.

L'application de ce concept exige qu'une approche nouvelle, plus éclairée sur la question de l'utilisation des ressources naturelles soit élaborée et largement acceptée. Il faut adopter une "éthique" de la conservation, plus précisément une attitude qui n'est pas déterminée par l'appât d'un gain immédiat ou par des points de droit, mais par une compréhension de la valeur inhérente et durable de ces ressources au sein du monde naturel. Un tel changement d'attitude ne sera massivement adopté que s'il survient d'abord au sein du gouvernement, chez les dirigeants.



▲ Les montagnes désertiques de la toundra sont un des derniers refuges de l'ours brun. Photo: George Calef

D. Conservation — Principes et objectifs

Une stratégie efficace de conservation de l'environnement du Nord doit former un tout et reposer sur des principes et des objectifs nouveaux qui soient foncièrement indépendants des établissements, mandats et pratiques administratives actuels. Une fois ces principes et objectifs acceptés, on pourra alors établir les nouveaux procédés administratifs et les responsabilités nécessaires pour parvenir aux fins désirées.

1. Il y aurait lieu d'adhérer aux *principes* de gestion ci-après:

a) la diversité génétique des organismes naturels et les processus écologiques essentiels devraient être maintenus;

b) on devrait s'inspirer du concept de la gestion des ressources et on devrait également viser à une utilisation coordonnée des ressources dans la mesure où ces deux concepts sont compatibles;

c) l'utilisation continue des espèces et des écosystèmes devrait être assurée dans l'intérêt des habitants du Nord de même que dans celui de tous les Canadiens;

d) les avantages prévus devraient répondre aux besoins des habitants du Nord et respecter leurs valeurs, besoins et valeurs qu'ils feront connaître dans le cadre de leur participation aux processus de conservation et de mise en valeur des ressources.

2. Une stratégie globale de conservation de l'environnement du Nord, fondée sur une éthique de conservation et sur le désir de bien gérer les ressources, devrait poursuivre les *objectifs* suivants:

▼ Près d'Old Crow, un jeune Indien aide à fumer le caribou au cours de la saison de chasse printanière. Photo: George Calef

a) gérer l'utilisation que fait l'homme des ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables, de manière à ce que les générations actuelles puissent continuer à en tirer le plus grand parti possible et de manière à ce que ces ressources puissent répondre aux besoins et aux aspirations des générations futures;

b) créer, au besoin, un réseau de zones protégées en vue d'assurer la conservation perpétuelle des ressources culturelles et des écosystèmes représentatifs ou uniques, de leurs processus écologiques et de leur diversité génétique.

Pour atteindre ces objectifs, il faudra prendre les mesures suivantes:

a) mettre sur pied des processus de gestion propres à maintenir ou à rehausser la productivité globale des ressources;

b) établir un processus régissant le choix et la désignation des zones protégées, processus qui servira à gérer et à utiliser, au mieux, les terres et les eaux le plus efficacement possible;

c) assurer l'établissement d'un processus d'aménagement des terres en vue de la mise en oeuvre d'une politique de conservation de l'environnement du Nord et assurer la mise en place, le cas échéant, d'un mécanisme de consultation auxiliaire;

d) sensibiliser davantage le public au fait qu'il est nécessaire de subordonner l'exploitation et l'utilisation des ressources naturelles à des principes de conservation;

e) intensifier les activités de recherche en vue de mieux comprendre les écosystèmes naturels et d'être mieux renseigné sur ce sujet, plus particulièrement sur l'environnement marin, ce qui permettra de gérer plus efficacement les terres et les ressources marines;

f) modifier ou compléter les mesures législatives qui existent actuellement dans ce domaine en vue de disposer les fondements législatifs nécessaires pour mettre en oeuvre la politique relative à la conservation de l'environnement du Nord.

Le Groupe d'étude est d'avis que de bons principes de conservation devraient être appliqués dans le Nord entier. On suppose d'ailleurs que les ministres qui étudieront les objectifs recommandés ne feront pas de distinctions entre les terres privées, territoriales et fédérales.

▲ Le faucon pèlerin, espèce rare et en danger, nidifie au Yukon et dans les Territoires. Photo: George Calef

▲ Les monts Tombstone au Yukon présentent des caractéristiques géologiques très intéressantes. Photo: gouvernement du Yukon

E. Stratégie de conservation

Traditionnellement, les initiatives prises en vue de conserver l'environnement du Nord ont presque toujours consisté à tenter de protéger des secteurs particuliers, situés à l'intérieur de terres, d'étendues d'eau douce et de milieux marins exploitables. Ces initiatives ont généralement eu pour effet de placer toute la question de la conservation sous le signe de la confrontation, et ont connu peu de succès.

Pour favoriser l'atteinte des objectifs de conservation qu'il recommande, le Groupe d'étude propose d'adopter une stratégie composée de deux éléments qui se complètent, soit un système axé sur l'utilisation coordonnée des ressources et un réseau complet de régions nécessitant des mesures de protection spéciales. Réunis, ces deux éléments formeraient une stratégie de conservation applicable à la totalité des terres, des étendues d'eau douce et des régions maritimes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest (voir Figure 1).

Cette approche reconnaît en principe la valeur écologique, intrinsèque et économique de toutes les ressources naturelles. En adoptant cette approche, on accepte en pratique la nécessité d'adopter un mode de gestion des ressources axé sur l'atteinte d'objectifs et sur la résolution de problèmes, et de protéger des régions uniques ou particulièrement fragiles. Les institutions intéressées doivent d'ailleurs imaginer des moyens de faire en sorte que le principe de la conservation sous-tende toutes les politiques, processus et activités liés aux ressources.

Le Groupe d'étude considère la gestion coordonnée des ressources et la gestion des zones protégées comme étant deux éléments fondamentaux, interdépendants et complémentaires. Ce rapport de dépendance repose sur au moins deux facteurs. D'abord, même les zones marines et continentales les mieux protégées ne peuvent pas être maintenues intactes si les régions avoisinantes ne sont pas également gérées de manière judicieuse. De plus, lorsque ces zones protégées font l'objet d'études et de recherches ou qu'on y observe l'évolution du milieu naturel à long terme, les connaissances acquises peuvent généralement contribuer à améliorer la gestion des ressources.

1. GESTION COORDONNÉE DES RESSOURCES

Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, les ressources naturelles ont traditionnellement été administrées et gérées secteur par secteur. Par exemple, les eaux sont administrées en vase clos, c'est-à-dire sans qu'il soit tenu compte des terres, des forêts ou de la faune. En recourant à ce compartimentage artificiel des ressources, on fait fi d'une réalité vraiment essentielle, à savoir que les mesures prises dans un secteur donné se répercutent presque toujours sur les autres secteurs.

Ce qui a fait défaut jusqu'à maintenant, c'est d'une forme quelconque de planification globale qui permettrait de tenir compte des liens qui unissent une multitude de ressources. Aucun plan de gestion régional, par exemple, n'a été établi pour tenir compte des répercussions de l'exploitation hydro-électrique sur les poissons et la faune ou de l'incidence de l'exploitation forestière sur le sol et la faune. Dans le cadre du processus d'évaluation des répercussions environnementales (effectué d'ordinaire par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales), des efforts ont été occasionnellement déployés ces dernières années en vue de concevoir un mode de gestion coordonnée des ressources aux fins de certains projets; ces processus fournissent d'ailleurs généralement l'occasion de tenir des audiences publiques. Une telle approche laisse le plus souvent à désirer à cause des délais et des pressions exercées pour faire accepter des compromis peu satisfaisants de sorte que les

promoteurs puissent executer leurs projets comme prévu.

Le Groupe d'étude estime que ce problème de fond peut être résolu par la mise sur pied d'un processus de gestion coordonnée des ressources. Dans le cadre d'un tel processus, chaque grande étendue d'eau ou de terres — comme un bassin hydrographique, un delta, des plaines ou des régions marines — sont considérées comme étant une unité de gestion dotée d'une certaine capacité productive. On tient compte de la totalité des étendues de terres et d'eaux ainsi que de toutes les espèces vivantes de chaque unité ainsi que des rapports des unités entre elles. Grâce à une planification efficace et à une gestion active, on tient compte de la valeur économique, sociale et culturelle des ressources ainsi que du fait que les autochtones dépendent des ressources renouvelables pour assurer leur subsistance et conserver leur mode de vie traditionnel. L'objectif consiste donc à exploiter chaque région de manière à en tirer le meilleur ou le plus grand parti possible, sur le plan de la qualité de la vie.

La gestion coordonnée des ressources exige l'adoption d'une approche dynamique, axée sur la prise de décisions plutôt que l'adoption d'une approche fondée sur la réglementation et sur le recours à des mesures à prendre après coup. Ce mode de gestion doit reposer sur certaines activités, soit la recherche, l'inventaire, l'évaluation et aboutir à la prise de décisions dans le cadre d'un processus de planification globale prévoyant un apport considérable de la part du public ainsi que le respect de l'obligation de rendre compte. La gestion coordonnée des ressources exige que des décisions difficiles soient prises à l'égard des ressources qui devront être utilisées ou de celles qui devront être jugées prioritaires.

Dans une région comme celle de la vallée de la rivière des Esclaves, ce mode de gestion tiendrait compte de diverses resssources dont la faune, les poissons, les minéraux, les forêts et les eaux ainsi que de certaines activités comme la chasse, la pêche et le piégeage pratiquées à titre sportif ou à des fins de subsistance. Ce mode de gestion permettrait de tenir également compte de l'exploitation minière et de la production de bois d'oeuvre, de la surveillance des inondations, de l'agriculture, et des loisirs.

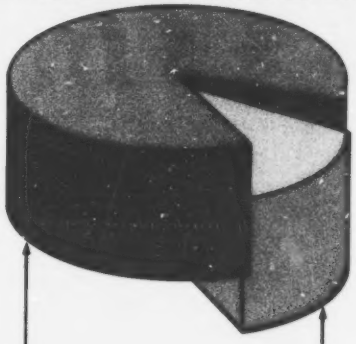
Dans une région telle que le détroit de Lancaster, en revanche, les ressources en place comprennent des espèces fauniques, des mammifères marins, des poissons, des minéraux, du pétrole et du gaz. Les activités qu'on y pratique vont du piégeage, de la chasse et de la pêche de subsistance à l'exploitation minière et pétrolière, à la lutte contre la pollution de l'eau et au transport par navire-citerne.

Les deux exemples suivants peuvent illustrer le genre de problèmes susceptibles de se poser lorsqu'on ne peut s'appuyer sur une politique précise pour prendre des décisions visant à résoudre les conflits qui se font jour en ce qui concerne l'utilisation des terres.

ÉLÉMENTS DE LA STRATÉGIE DE CONSERVATION

FIGURE 1

Toute les terres, étendues d'eau douce et zones marines du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest



ZONES RÉSERVÉES À L'UTILISATION COORDONNÉE DES RESSOURCES

La gestion coordonnée des ressources s'applique à toutes les formes d'utilisation des ressources, ceci en vue de maintenir la qualité et la productivité biologique des ressources tout en tenant compte des besoins des utilisateurs.

ZONES PROTÉGÉES

Les terres, les étendues d'eau douce et les zones marines désignées, p. ex.:

- sites archéologiques
- lieux historiques
- région consacrée à une forme d'utilisation traditionnelle des ressources
- régions marines et paysages exceptionnels
- habitat essentiel pour les poissons et la faune
- zone unique consacrée à la recherche ou à la conservation des ressources génétiques.

▼ Camp de chasse dans un coin sauvage des montagnes - Yukon. Photo: George Calef.

En 1978, une grande partie du versant nord du Yukon a été soustraite à toute utilisation et à toute exploitation des ressources, exception faite des activités traditionnelles des autochtones. Cette mesure faisait suite aux négociations liées aux revendications foncières, et elle s'accompagnait d'un projet de création d'un parc ou d'une réserve faunique pour assurer la protection des ressources archéologiques, de la harde de caribous de la Porcupine et d'autre ressources de la faune et du milieu naturel. Les discussions qu'ont eues par la suite divers ministères fédéraux ainsi que les gouvernements fédéral et territorial n'ont abouti à aucune conclusion quant à la façon dont cette région pourrait le mieux être mise en valeur.

En 1983, une compagnie pétrolière a demandé l'autorisation de construire des installations côtières dans la région, soit à la pointe Stokes. À peu près au même moment, une autre compagnie soumettait un projet pour extraire le minéral et en faire l'exportation depuis un autre port. Devant le désaccord de plus en plus grand manifesté par les promoteurs de ces projets et par leurs opposants, le gouvernement fédéral a décidé de ne prendre aucune mesure à cet égard tant que certaines questions liées à la gestion ne seraient pas précisées et que la revendication foncière ne serait pas réglée.

La Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique, promulguée le 25 juillet 1984, sanctionnait et rendait valide le règlement conclu par les Inuvialuit et par le gouvernement du Canada et modifiait également la Loi sur les parcs nationaux de façon à prévoir la création d'un parc national dans le secteur du versant nord du Yukon. En juillet 1984, le gouvernement fédéral annonçait la création d'un parc national dans le secteur qui s'étend de la frontière de l'Alaska et du Yukon vers l'est jusqu'à la rivière Babbage et vers le sud jusqu'à la ligne de partage des eaux de la rivière Porcupine et de la mer de Beaufort.

Le règlement relatif aux revendications foncières des Inuvialuit fait également état du secteur du versant nord du Yukon à l'est de la rivière Babbage en précisant qu'il *sera désigné comme endroit pouvant faire l'objet d'une exploitation contrôlée, sous réserve des dispositions de l'entente et des lois d'application générale*. L'entente définit en outre les conditions dans lesquelles *l'utilisation temporaire* de la pointe Stokes pourra avoir lieu et précise que les travaux ne pourront s'échelonner sur plus de six ans. Ainsi, six ans après l'aliénation des terres, on commence à appliquer une certaine forme de gestion des ressources, et ceci grâce au règlement des revendications foncières des Inuvialuit.

Le second exemple du genre de problèmes qui peuvent se poser faute d'une planification convenable porte sur les collines Caribou, formidable élévation de terrain qui domine le delta du Mackenzie sur une distance de plus de 40 kilomètres. Les formes de terrain, les

▲ Dans le nord du Yukon, l'on remarque une grande diversité de milieux et d'êtres vivants. Photo: George Calef

peuplements d'épinettes blanches de la limite forestière et plusieurs espèces de plantes rares qu'on trouve dans le secteur des collines Caribou en font un secteur dont la valeur, sur les plans scientifique et esthétique, est exceptionnelle. On a jugé que tous ces éléments formaient les principales ressources de la région. Cependant, les collines Caribou renferment de grandes quantités de sable et de gravier exploitables d'une importance économique considérable qui, dans les circonstances, ont été jugées comme constituant des ressources d'intérêt secondaire.

Les représentants de l'industrie pétrolière et gazière se sont montrés très intéressés à exploiter les dix millions de verges cubes de gravier que l'on trouve dans la section des collines Caribou la plus intéressante sur le plan scientifique, et ce pour répondre aux besoins en matériaux engendrés par les travaux d'exploration et d'exploitation entrepris dans la région. Afin de répondre aux besoins du secteur privé et de protéger les caractéristiques les plus importantes de la région, on a entrepris, au milieu des années 1970, une évaluation et une étude géotechniques détaillées du secteur, de même que des études écologiques et hydrologiques.

À la suite de cette étude multidisciplinaire à laquelle ont participé des scientifiques, des gestionnaires de ressources et des ingénieurs-conseils, un plan de gestion a été dressé. Pour des raisons d'ordre scientifique et esthétique, on n'a pas autorisé l'exploitation du gravier dans le secteur principal. Toutefois, le secteur de l'industrie s'est vu accorder l'autorisation d'utiliser le gravier provenant d'une carrière adjacente, ce qui n'aura que des effets minimes sur les éléments les plus importants du secteur des collines, c'est-à-dire leurs caractéristiques esthétiques et scientifiques. Contrairement au cas du versant nord du Yukon, tout le processus lié à l'inventaire des ressources, à la planification de la gestion et à la prise de décisions a été mené à bien en 18 mois.

▼ La région de l'inlet Bathurst est un bon exemple de ce paysage désertique. Photo: George Calef

Comme nous l'avons souligné précédemment, on a eu recours à des expédients dans le cas du versant nord du Yukon et des collines Caribou pour faire face aux problèmes entraînés par leur mise en valeur. Bien qu'il semble que ces problèmes aient été réglés de façon satisfaisante dans le cas des collines Caribou, il reste encore à déterminer, en ce qui concerne le versant nord du Yukon, où et à quelles conditions pourrait se faire le développement industriel. D'après le Groupe d'étude, les problèmes qui ont été soulevés dans ces deux cas auraient fort bien pu être beaucoup moins importants si l'on avait d'abord mis en place un processus efficace pour assurer la gestion coordonnée des ressources comme celui que nous proposons.

Dans les régions qui ne renferment pas autant de ressources et qui n'offrent pas une gamme d'activités aussi vaste, par exemple la péninsule Sabine dans l'île Melville ou le nord de l'île Baffin, la gestion peut poser moins de conflits sur

▲ Au printemps, la femelle du caribou de la toundra émigre vers les aires habituelles de mise bas dans la toundra. Photo: George Calef

le plan des ressources. Dans de tels cas, les objectifs de gestion sont de réduire au minimum toutes les conséquences néfastes entraînées par l'exploitation des ressources, plus précisément de protéger les ressources en place, de maintenir la capacité de production du sol et de l'eau, de prévenir l'érosion du sol et de prévenir la pollution de l'eau.

2. SECTEURS PROTÉGÉS

Outre le processus coordonné de gestion des ressources proposé pour les deux territoires de façon générale, le Groupe d'étude préconise également que certaines régions bien déterminées soient mises de côté pour former un réseau complet de zones terrestres et hydrographiques faisant l'objet d'une protection spéciale.

À cause de la transformation rapide des milieux naturels et des milieux créés par l'homme, il a fallu définir de nouvelles catégories de gestion pour restreindre ou régir l'intervention humaine et protéger ces milieux des influences néfastes. À cet égard, on a déterminé au moins six catégories ou systèmes de gestion, comme le montre l'illustration 1.

Ces secteurs protégés devraient être désignés de telle sorte que sera protégée leur utilité première sur les plans culturel, éducatif, esthétique, récréatif ou biologique et pour préserver, du même coup, les conditions naturelles et certains éléments particuliers du milieu, notamment les artefacts des sites archéologiques importants. (voir le tableau 1.) De telles mesures de protection pourraient être permanentes, saisonnières (comme dans le cas des aires de mise bas des caribous ou des voies migratoires) ou temporaires, selon les circonstances.

Dans chaque secteur protégé, il faudrait préciser quelles seraient les aires d'utilisation primaire et secondaire, cette dernière n'étant autorisée que si elle était compatible avec la valeur première du secteur.

Il faut donc établir un réseau de zones protégées soigneusement planifié pour répondre à ces besoins de gestion, en tenant compte des questions soulevées aux échelons local, territorial, national et international. Il existe actuellement des mesures législatives territoriales de protection, par exemple les ordonnances qui régissent les parcs et les lieux historiques, ainsi que des lois fédérales plus nombreuses fondées sur des objectifs nationaux telles que la *Loi sur les parcs nationaux* et la *Loi sur la faune du Canada*. En outre, le Canada doit assumer certaines obligations particulières qui découlent de ses engagements sur le plan international, notamment la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Il s'agit aujourd'hui de répondre aux besoins particuliers du Nord, tout en respectant les obligations générales qui ont trait au patrimoine national et international.

a) Critères de sélection des zones protégées

Pour qu'une région terrestre ou aquatique puisse être étudiée et puisse devenir une zone protégée, elle devrait répondre à l'un ou plusieurs des critères suivants:

i) renfermer des lieux d'importance culturelle, archéologique ou historique ou des zones traditionnellement importantes pour la subsistance des habitants;

ii) renfermer des exemples de formations particulières à un endroit ou uniques ou des caractéristiques géologiques telles que les pingos de l'Arctique de l'ouest;

iii) servir d'habitat essentiel à la survie d'un groupe important d'oiseaux migrateurs, de mammifères terrestres ou marins ou de poissons de mer ou d'eau douce;

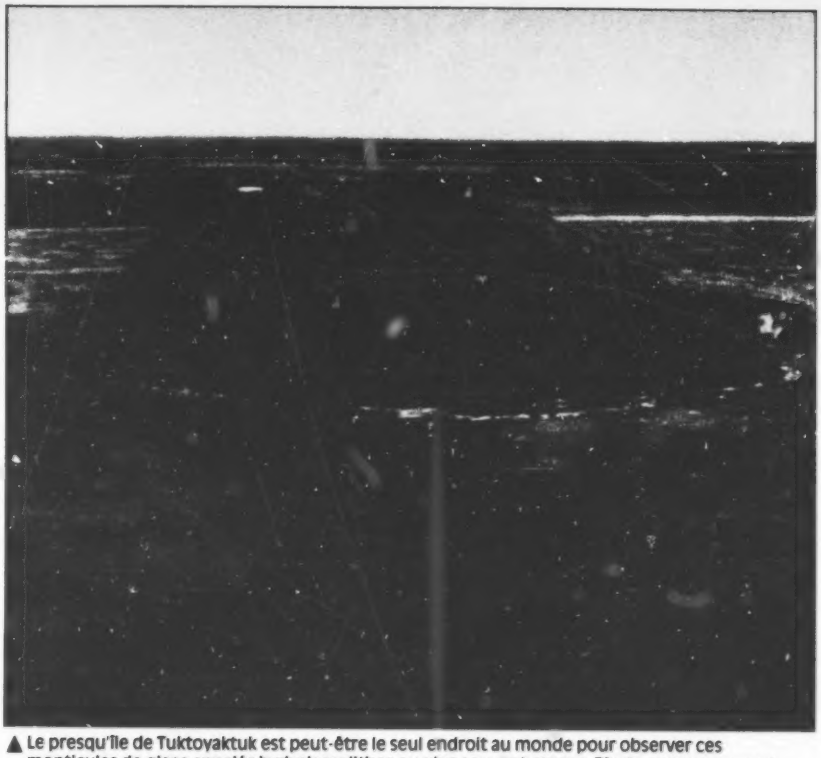
iv) renfermer des exemples remarquables de paysages terrestres ou marins représentatifs;

v) renfermer un milieu nécessaire à la diversité des espèces;

vi) renfermer un habitat essentiel à la préservation et à la multiplication des espèces rares et menacées;

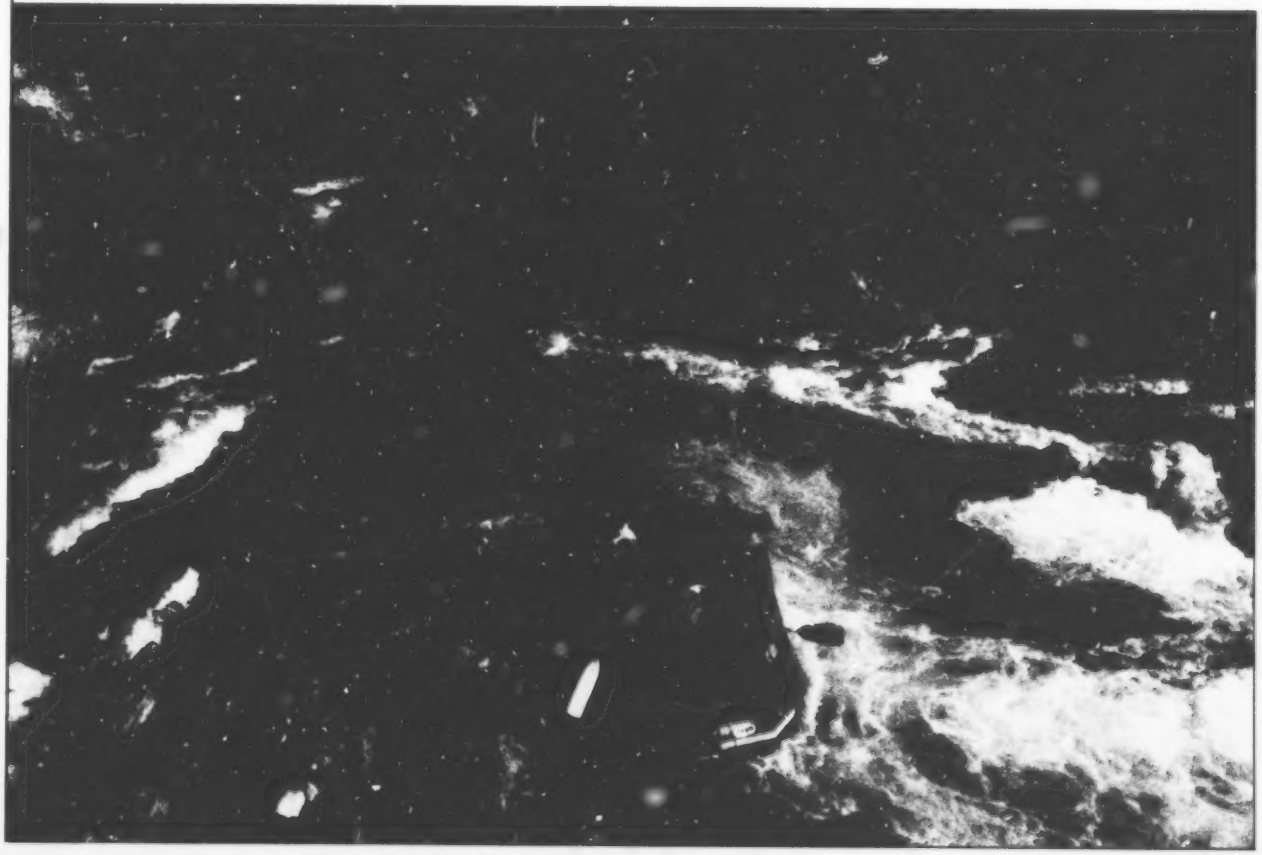
vii) renfermer des endroits offrant des possibilités remarquables en ce qui concerne les loisirs communautaires et le tourisme.

L'annexe A illustre la façon dont les critères peuvent être appliqués pour choisir les zones protégées. Comme on le fait remarquer dans cette annexe, la nature subjective des jugements qui peuvent être portés sur les critères de sélection est jugée acceptable par le Groupe d'étude uniquement parce qu'il n'y a aucune autre solution évidente. Nous croyons cependant que les désavantages inhérents à une méthode aussi subjective sont atténués dans une large mesure par le fait qu'on tiendra des audiences publiques et qu'on mettra en oeuvre d'autres moyens pour tenir compte de l'opinion des habitants du Nord, des gestionnaires des ressources et des spécialistes techniques. Lorsqu'on prend connaissance des critères de sélection recommandés dans le présent rapport (ainsi que dans le rapport sur le réseau des rivières du patrimoine mentionné à l'annexe D), on se rend compte que les spécialistes doivent, dans le cadre du processus d'aménagement du territoire, prouver qu'une zone qu'on veut protéger est soit unique soit représentative, ou qu'elle renferme des éléments remarquables, rares ou menacés.



▲ Le presqu'île de Tuktoyaktuk est peut-être le seul endroit au monde pour observer ces monticules de glace appelés hydrolaccolithes ou plus souvent pingos. Photo: gouvernement des T.N.-O.

▼ Les rivières sauvages, comme la Firth dans le nord du Yukon, attirent un nombre croissant d'amateurs de canoes, de kayaks et de dériveurs de toutes les parties du monde. Photo: George Calef



b) Lignes directrices relatives aux zones protégées

Le Groupe d'étude croit que la nécessité de créer un réseau de zones protégées dans le Nord ne fait aucun doute. En effet, il se peut qu'on ait à déterminer une catégorie nouvelle ou mieux définie qui servirait précisément à protéger les zones marines. Qu'il soit question de terres appartenant au secteur public ou au secteur privé, il est proposé de définir les lignes directrices suivantes pour régir l'établissement d'un réseau complet de zones protégées tant terrestres que marines:

i) il faudrait créer des zones protégées pour en préserver les éléments qui risquent d'être détériorés par l'activité humaine; le degré de protection assuré devrait être conforme au risque de détérioration, et les mesures de protection pourraient être permanentes, saisonnières ou temporaires; les activités compatibles avec l'équilibre du milieu pourraient être poursuivies;

ii) les zones devraient être suffisamment grandes pour permettre la protection des éléments menacés et comprendre, au besoin, une zone tampon de dimension convenable;

iii) il faudrait, dans la mesure du possible, intégrer plusieurs catégories de secteurs protégés dans une seule zone désignée;

iv) il faudrait déterminer, au besoin, d'autres sites qui pourraient être conformes aux objectifs précis de conservation; lorsqu'il s'agirait de faire un choix parmi ces sites, il faudrait accorder la priorité aux zones protégées qui présentent le moins de possibilités de conflit en ce qui concerne l'utilisation de ressources;

v) il faudrait faire un relevé convenable des ressources que renferment ces sites pour déterminer la nécessité et l'importance de créer une zone protégée avant d'en établir les limites;

vi) il faudrait penser à protéger les secteurs où se fait une utilisation traditionnelle des ressources afin de favoriser au maximum le maintien des modes de vie traditionnels conformes avec la protection des ressources renouvelables;

vii) lorsqu'on soumet des projets de création de zones protégées, il faut tenir compte de la façon dont la population intéressée perçoit l'utilisation des ressources dans cette zone;

viii) le réseau devrait être géré de façon à mieux faire comprendre le principe de la conservation et, le cas échéant, à encourager la recherche;

▶ Il faut protéger de la pollution et du bruit les aires particulières de nidification et d'alimentation choisies par les oiseaux de mer, tel le guillemot noir. Photo: George Calef

▶ Dans plusieurs régions des T.N.-O. et dans le nord du Yukon, le boeuf musqué n'est plus aujourd'hui une espèce en voie de disparition. Photo: gouvernement des T.N.-O.

ix) il ne faut pas exclure la désignation de terres appartenant à des particuliers pour en faire des zones protégées; elles pourraient être intégrées au réseau et être gérées par le secteur privé;

x) il faudrait prévoir l'examen périodique des zones protégées en ce qui concerne leur création, leur modification, et leur gestion, afin de veiller à ce que les objectifs initiaux soient atteints.

À l'heure actuelle, certains secteurs des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon ont été mis de côté et désignés à des fins particulières, notamment pour la création de parcs nationaux ou territoriaux ou à titre de sites archéologiques, secteurs qui font partie du réseau actuel de zones protégées. Il est probable que ces terres seront intégrées à un nouveau réseau de zones protégées. Le tableau 1 donne un aperçu des mécanismes de protection actuels et illustre des méthodes qui pourraient être adoptées en vue de créer un réseau complet de zones protégées. Les propositions visant à mettre de côté certaines terres pour les intégrer au réseau seraient assujetties aux critères de sélection et aux lignes directrices de gestion décrits ci-dessus et seraient examinées sous l'angle du mode de protection approprié, par exemple celui des parcs nationaux ou de réserves fauniques. Ces propositions seraient également assujetties au processus d'aménagement du territoire dont il est question dans le présent rapport. Si l'on applique cette méthode, on peut soustraire temporairement une terre à l'utilisation générale pendant que l'on détermine si elle devrait être intégrée de façon permanente à une zone protégée et, le cas échéant, quelle serait la superficie à intégrer.

Au cours de la dernière décennie, on a insisté considérablement sur l'importance de désigner et de protéger des zones fragiles sur le plan écologique au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Jusqu'à maintenant, cependant, aucune zone de ce genre n'a été désignée. Le Groupe d'étude croit que l'inclusion de ces secteurs fragiles dans le réseau des zones protégées devrait faire partie intégrante d'une stratégie de conservation dans le Nord. Bien que ces secteurs soient généralement assez petits, ils sont importants parce qu'ils renferment des éléments représentatifs, exceptionnels ou fragiles qui ont une valeur en matière d'éducation ou de recherche, ou parce qu'ils abritent des espèces diversifiées. Certaines provinces ont déjà adopté des lois distinctes qui prévoient la désignation et la gestion de tels secteurs, mais aucune loi de ce genre n'existe dans le cas des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faudrait adopter des lois pour prévoir la création et la gestion, par les gouvernements fédéral et territoriaux, d'un réseau de zones écologiques. Il faudrait créer un réseau de ce genre après avoir analysé l'objet de ces zones écologiques et les méthodes de gestion à appliquer, et avoir examiné les critères et les lignes directrices exposés dans le présent rapport.

▲ Fouilles près de Tuktoyaktuk à l'emplacement d'une maison de Thulé. Photo: Susan Cross, Prince of Wales Northern Heritage Centre

À notre avis, les divers organismes intéressés n'ont pas accordé suffisamment d'attention, par le passé, à la détermination, à l'étude, à la documentation, à la récupération et à la protection des ressources archéologiques du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Nous estimons qu'il faut accorder autant d'attention au patrimoine archéologique qu'aux autres éléments visés par une stratégie globale de conservation dans le Nord. Il faut mettre en place une politique, de même que des lois pertinentes, qui reconnaissent que notre patrimoine archéologique doit occuper une place distincte au sein du réseau de zones protégées et être géré et protégé de la même façon.

Même si l'on ne peut dès maintenant déterminer et mettre de côté toutes les zones marines et terrestres qui exigent d'être protégées, il importe malgré tout de définir une méthode permettant de déterminer et d'évaluer les facteurs d'importance critique et d'établir les priorités quant à leur désignation. Étant donné qu'on ne dispose pas des données nécessaires ni d'un système pratique, on a actuellement recours à des méthodes de désignation essentiellement subjectives. On a effectué récemment une somme considérable de recherches, cependant, en vue de définir des méthodes d'évaluation plus objectives. Il faudra faire en sorte d'élaborer des techniques pratiques pour déterminer et désigner les zones devant être protégées.

Tableau 1

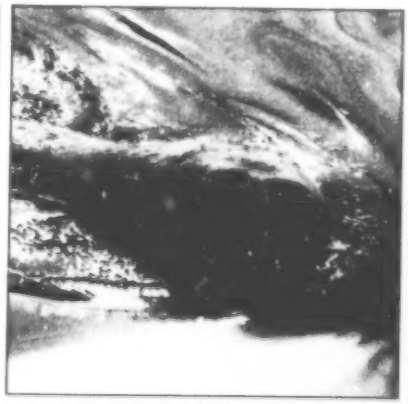
Méthodes actuelles et proposées pour établir un réseau de zones protégées

Éléments	Exemples	Mode de Protection	Lois et dispositions législatives en vigueur		
			Fédéral	*T.N.-O.*	*Yukon*
A. Sites du patrimoine culturel					
i) Sites archéologiques et historiques	Des sites archéologiques, notamment des pictogrammes, des pétroglyphes, des clôtures pour les hardes de caribou, des monticules, des champs de bataille, des sites historiques (passage d'explorateurs), des sentiers ou des lieux d'habitation historiques, des sites et des lieux d'habitation préhistoriques	- Sites historiques et archéologiques - Parcs territoriaux - Parcs nationaux - Musées - Bâtiments du patrimoine	- Loi sur les parcs nationaux - Loi sur les terres territoriales - Loi sur les lieux et monuments historiques	- Ordonnance sur les parcs des Territoires - Archeological Sites Regulations - Ordonnance sur les richesses historiques	- Parks Ordinance - Historic Sites and Monuments Ordinance - Archaeological Sites Regulations
ii) lieux de sépulture (non archéologiques)	tertres funéraires et tombes	- Cimetières et lieux de sépulture	- Loi sur les terres territoriales		- Cemeteries and Burial Sites Ordinance
iii) secteurs traditionnels d'exploitation des ressources de subsistance	Aires de nidification des oiseaux marins et des canards de mer, gisements de pierre à savon, secteurs de chasse et de piégeage	- Refuges d'oiseaux migrateurs - Réserves fauniques - Réserves et sanctuaires fauniques - Réserves nationales de faune - Parcs nationaux	- Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs - Loi sur la faune du Canada - Loi sur les terres territoriales - Loi sur les parcs nationaux	- Ordonnance sur la faune	- Wildlife Ordinance
B. Environnement naturel					
i) lieux exceptionnels et remarquables	Éléments particuliers à un lieu donné, notamment des pingos, des fossiles, des cavernes, des sources minérales, des dunes, des terrains ravinés, etc.	- Sites nationaux - Parcs territoriaux - Parcs nationaux - Réserves écologiques	- Loi sur les parcs nationaux - Loi sur les terres territoriales	- Ordonnance sur les parcs des Territoires	- Parks Ordinance
ii) Paysages remarquables et représentatifs	Lignes de rivage, montagnes, rivières sauvages, terrains non érodés par les glaciers et autres formations représentatives	- Parcs nationaux - Parcs territoriaux - Sentiers et rivières du patrimoine - Réserves écologiques	- Loi sur les parcs nationaux - Loi sur les terres territoriales	- Ordonnances des Territoires	- Parks Ordinance

3. CONSERVATION DES RESSOURCES MARINES

Conformément aux nouvelles tendances en matière de droit international, le Canada peut instaurer une stratégie de conservation et de gestion des ressources dans sa zone économique située au large des côtes. Il ne dispose cependant d'aucune loi ni d'aucune politique touchant l'océan Arctique pour assurer la gestion coordonnée des ressources marines.

Jusqu'à maintenant, les mesures adoptées consistaient généralement en des lois spéciales destinées à régler des problèmes particuliers. En effet, on n'a pas encore d'idée bien définie sur la gestion des océans et il n'existe pas d'organisme précisément chargé d'assurer la direction et la coordination en ce qui concerne l'élaboration de lignes de conduite et de plans touchant la conservation des ressources marines de l'Arctique. Bien que le ministère des Pêches et des Océans (MPO) ait le mandat d'assurer *"la coordination des politiques et des programmes du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux océans . . ."*, il n'a pas encore exercé toutes les fonctions inhérentes à son mandat.



▲ Au cours de la saison des eaux libres, les ours blancs se rassemblent dans des repaires. Pour se nourrir, ils fouillent le sol ou chassent les phoques. Photo: George Calef

Quoi qu'il en soit, assumer la coordination ne signifie pas en soi jouer le rôle de chef de file et ne veut pas dire qu'on dispose nécessairement des moyens voulus pour assurer la gestion coordonnée des ressources marines. La Loi sur les pêcheries semble avoir une portée réduite lorsqu'il s'agit de planifier et de gérer les activités autres que la réglementation des prises ou l'établissement de contrôles liés à des projets de développement précis.

Il faudrait appliquer à la gestion des ressources marines les mêmes idées et les mêmes principes dont on se sert pour la gestion des terres. Bien que l'on puisse établir de nombreux parallèles entre ces deux milieux, il existe des différences en ce qui concerne leurs

Méthodes actuelles et proposées pour établir un réseau de zones protégées

Éléments	Exemples	Mode de Protection	Lois et dispositions législatives en vigueur		
			Fédéral	*T.N.-O.*	*Yukon*
iii) Habitat de première importance pour les poissons et pour la faune. Poissons et mammifères marins	- Aires d'élevage et d'alimentation (eau douce et mer)	- Parcs marins nationaux - Parcs nationaux - Parcs territoriaux - Eaux protégées *	- Loi sur les parcs nationaux - Loi sur les pêcheries	- Ordonnance sur la faune - Ordonnance sur les parcs des Territoires	- Wildlife Ordinance - Parks Ordinance
Oiseaux migrateurs	- Aires de nidification, d'élevage, de rassemblement, de mue et d'alimentation	- Refuges d'oiseaux migrateurs - Réserves nationales de faune	- Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs		
Faune	Aires de mise bas, d'hibernation, de migration et d'alimentation	- Réserves fauniques (nationales et territoriales) - Secteurs renfermant des habitats protégés	- Loi sur la faune du Canada	- Ordonnance sur les parcs des Territoires - Ordonnance sur la faune	- Parks Ordinance - Wildlife Ordinance
Habitat d'espèces rares ou menacées	Grue blanche d'Amérique, faucons pélerins, courlis esquimaux, cygne trompette et ours blanc	- Réserves écologiques - Parcs nationaux - Réserves fauniques nationales - Refuges d'oiseaux migrateurs	- Loi sur les parcs nationaux - Loi sur la faune du Canada - Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs	- Ordonnance sur la faune	- Wildlife Ordinance
iv) Secteurs représentants à caractère exceptionnel ou fragile pouvant servir à l'éducation et à la recherche	Prés alpins, flore arctique exceptionnelle, oasis, écosystèmes inhabituels et végétation de transition	- Parcs nationaux - Parcs territoriaux - Réserves écologiques* - Réserves nationales de faune - Sites nationaux* - Parcs marins nationaux*	- Loi sur les parcs nationaux - Loi sur la faune du Canada - Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs	- Ordonnance sur les parcs des Territoires - Ordonnance sur la faune - Ordonnance sur les terres du commissaire	- Parks Ordinance - Wildlife Ordinance - Lands Ordinance
v) Sites servant à la préservation de la diversité des espèces	Aires où sont regroupées des espèces animales et végétales	- Réserves nationales de faune - Parcs nationaux - Parcs territoriaux - Réserves écologiques * - Réserves forestières * - Parcs marins nationaux * - Refuges d'oiseaux migrateurs	- Loi sur les parcs nationaux - Loi sur les terres territoriales - Loi sur la faune du Canada - Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs	- Ordonnance sur les parcs des Territoires - Ordonnance sur les terres du commissaire - Ordonnance sur la faune	- Parks Ordinance - Wildlife Ordinance - Lands Ordinance
vi) Aires de loisirs et de tourisme	Plages, lacs, chutes et parcs routiers remarquables	- Parcs territoriaux - Parcs municipaux - Parcs nationaux - Réserves nationales de faune - Rivières du patrimoine - Parcs marins nationaux	- Loi sur les parcs nationaux - Loi sur la faune du Canada	- Ordonnance sur les parcs des Territoires - Ordonnance sur les municipalités	- Parks Ordinance - Municipal Ordinance

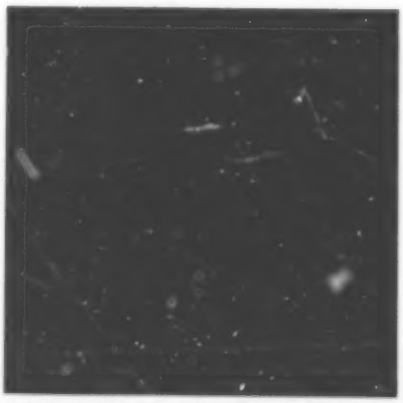
* Les T.N.-O. et le Yukon ne comptent pas d'endroits de ce genre actuellement.

NOTA: Le col Polar Bear est une réserve écologique, mais il fait l'objet de la même protection qu'une réserve nationale de faune.

caractéristiques, leur envergure et les connaissances pertinentes qui influent actuellement sur la planification et la gestion des océans. Voici une brève description de quelques-unes de ces différences:

a) contrairement à la terre ferme et aux ressources qu'on trouve en eau douce, il n'arrive que très rarement que des droits de propriété soient accordés relativement à des zones marines; un océan constitue une ressource commune que les états riverains partagent avec leurs voisins en particulier et avec le monde en général, bien que la juridiction dans certains secteurs soient encore imprécise;

b) le fait qu'un océan soit une étendue "ouverte" exige, encore davantage que dans le cas de la terre ferme, l'adoption d'une méthode de gestion globale qui tienne compte des critères liés à la conservation; il faut donc bien comprendre toute la nature du processus lié à l'écologie;



▲ Dans l'Arctique, les bélugas émigrent chaque année vers les estuaires pour mettre bas. On les trouve dans la baie Shallow par exemple, dans le delta du Mackenzie.
Photo: George Calef

c) l'environnement marin, du fait de la salinité, des courants et de la grande mobilité qu'il offre aux organismes vivants, pourrait ne pas se prêter facilement au mode de désignation habituellement appliqué à la terre ferme et qui consiste notamment en la création de réserves fauniques et écologiques et de zones tampons; les limites linéaires bien déterminées seraient probablement peu utiles dans la protection d'espèces marines extrêmement mobiles;

d) la zone de rencontre entre la mer et la terre ferme (c'est-à-dire la zone côtière) réunit deux secteurs différents et exige donc un mode de gestion particulier;

e) la couche de glace, qu'on trouve seulement dans les régions polaires, crée un secteur hybride comportant des caractéristiques terrestres et marines

▲ Après un bon repas dans les eaux du littoral de l'Arctique ou des îles de l'Extrême-Arctique, les phoques se reposent ou se dorent sur la côte rocheuse. Photo: George Calef

qui soulèvent de nouvelles questions quant à la mise en oeuvre d'une stratégie de conservation.

Sur la terre ferme, contrairement aux secteurs marins, les limites sont généralement bien définies et acceptées, la notion de propriété foncière est bien comprise et les droits et les responsabilités à l'égard des terres ont été définis au fil des ans. En ce qui concerne les lacs et les cours d'eau qui traversent les frontières, les mesures de gestion pertinentes sont en place, même si elles ne fonctionnent pas toutes à la perfection. En ce qui concerne les océans, toutefois, les droits et les responsabilités des nations sont encore imprécis. L'exploitation du secteur marin a évolué très rapidement, mais les recherches et les systèmes de gestion gouvernementaux n'ont pas suivi le même rythme.

Pour illustrer ce problème, soulignons que l'environnement qui assure la présence des ressources renouvelables au large des côtes dont dépend une grande partie de la population inuit est particulièrement menacé, tant par les grands projets d'exploitation industrielle entrepris dans le Nord que par les activités de transport nécessaires à ces projets. Les méthodes d'administration et de gestion définies pour l'utilisation et la protection des terres pourraient se révéler applicables aux mers dans le Nord, mais il faudrait d'abord les mettre à l'essai. Ce problème est d'autant plus grand qu'il est difficile de surveiller comme il le faudrait les activités de transport international. Il faudra peut-être prendre de nouvelles mesures pour amener les techniques et les connaissances nécessaires au niveau qu'exige actuellement l'exploitation de l'énergie et d'autre ressources marines.

Les facteurs énumérés ci-dessous justifient pleinement, à notre avis, l'établissement de zones marines protégées:

i) l'environnement marin arctique, comme l'environnement terrestre, n'est pas uniformément productif; certaines zones sont toutefois très productives et il est donc important de les protéger;

ii) les écosystèmes marins sont généralement importants et sans limites définies, mais ils renferment des secteurs clés qu'il faut protéger pour assurer la conservation des écosystèmes de plus grande envergure;

iii) il faut donc assurer dans une certaine mesure la protection des zones particulièrement importantes pour les oiseaux aquatiques, les poissons et les mammifères marins, par exemple les baies, l'embouchure des rivières et des fleuves, les zones de remontée des eaux et les glaces de rive qui sont essentielles à la survie et à la multiplication d'espèces importantes; ces zones devraient donc être protégées en priorité;

iv) les zones représentatives doivent être protégées puisqu'elles sont essentielles à la recherche scientifique, à la cueillette des données de base et à la compréhension de l'environnement marin arctique.

Il est évident que les raisons qui justifient la désignation de zones marines à des fins de protection sont essentiellement les mêmes que dans le cas de la terre ferme. On n'a pas encore défini de façon systématique des critères convenables pour déterminer et établir les zones marines à protéger et cela, nous a-t-on dit, malgré les efforts considérables faits en ce sens par le personnel du ministère des Pêches et des Océans.

L'une des grandes questions sur lesquelles il faudra se pencher est la nécessité de veiller à ce qu'un organisme prenne l'initiative de définir une politique relativement à la conservation de l'environnement marin, assure la promotion de nouveaux projets de gestion et participe activement au processus de planification des ressources du Nord. Mis à part tous les aspects mentionnés ci-dessus, ce processus est grandement entravé par le fait qu'on ne peut pas compter actuellement sur une base de données convenable pour assurer la gestion coordonnée des ressources marines. Aujourd'hui, l'industrie constitue probablement la principale source de renseignements en ce qui concerne la recherche sur les ressources marines et dans certains autres domaines, mais il va de soi qu'une grande part de ces renseignements ont trait à ses besoins précis. Il nous faut donc faire tous les efforts voulus pour amener la somme de connaissances dont les gouvernements ont besoin à un niveau tout au moins comparable à celui des connaissances qui portent sur la terre ferme. Il faudra surtout mener des recherches poussées et soutenues touchant des processus et des systèmes globaux en matière d'écologie marine.

Enfin, il nous semble important de souligner nos obligations à l'égard des autres pays en ce qui concerne la préservation des ressources marines. La conservation et la gestion des mammifères marins dans le Nord ne peuvent se faire sans qu'il y ait tout au moins conclusion d'accords bilatéraux ou d'accords d'intérêt pratique avec le Groenland et le Danemark, dans le cas du secteur est, et avec l'Alaska et les États-Unis, pour ce qui est du côté ouest. Les discussions avec ces pays devraient être entreprises le plus tôt possible. Sur le plan international, le Canada est signataire de la Convention sur le droit de la mer et il a joué un rôle de premier plan dans la formulation des obligations que renferme la Convention en matière de conservation. Le Canada devrait maintenant prendre l'initiative d'inclure la conservation et la gestion des ressources marines parmi les principaux éléments d'une stratégie globale de conservation dans le Nord.

▲ Le loup fait encore partie intégrante des grandes étendues sauvages du Nord. Photo: gouvernement du Yukon

F. Mise en oeuvre

La condition du succès en ce qui concerne la mise en oeuvre de toute stratégie est d'abord d'en faire l'essai. Le Groupe d'étude est d'avis que deux grands projets déjà en cours, et dont il est brièvement question ci-dessus, peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration d'une stratégie de conservation dans le Nord. Ces deux projets, ainsi que d'autres éléments à l'appui, sont décrits ci-dessous.

1. MÉCANISMES DE MISE EN OEUVRE

a) Règlement des revendications foncières

Les règlements des revendications foncières globales des Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest et des Inuit de l'Arctique de l'Est renferment tous deux des dispositions relatives à la conservation. En ce qui concerne les Dénés de la vallée du Mackenzie et les Indiens du Yukon, on peut s'attendre à ce que le règlement de leur revendication renferme des dispositions semblables.

Bien que chacun des règlements doive comprendre des éléments uniques qui reflètent les valeurs sociales et culturelles propres à un groupe autochtone donné, de même que les caractéristiques naturelles de la région touchée, ils vont sans doute refléter également les principes de conservation communs à chacun de ces groupes.

Par exemple, chaque règlement prévoit la création d'un conseil de gestion de la faune qui permettra aux groupes autochtones d'avoir voix au chapitre dans les décisions relatives à l'utilisation et à la conservation de la faune. En conseillant les ministres, ces conseils donneront notamment leur avis sur les prises, plus précisément en ce qui concerne les limites à imposer, la répartition des prises et les méthodes à employer.

▼ Le caribou de la toundra - des hardes de plusieurs milliers de bêtes se déplacent dans la toundra au cours de l'été. Photo: George Calef

Chaque règlement prévoira le transfert officiel de divers droits aux autochtones en ce qui a trait à certaines terres. Les principes qui régissent le choix des terres sont généralement les mêmes pour chaque règlement:

i) préservation et promotion des valeurs culturelles de la population autochtone;
ii) protection et conservation de la faune et de la productivité du sol;
iii) protection des secteurs de chasse, de piégeage et de pêche;
iv) protection des terres comportant une valeur historique et spirituelle;
v) protection des possibilités de développement économique actuel et futur.

Le règlement des quatre revendications foncières du Nord permettra aux autochtones d'acquérir des droits très précis, par exemple en ce qui concerne l'exploitation de la faune, la gestion et les droits de propriété des ressources et les possibilités économiques, de même que le droit de propriété à l'égard de grandes superficies de terrain. Par ailleurs, les règlements des revendications foncières globales renferment d'importantes dispositions sur la conservation.

Le règlement des revendications des Inuvialuit, par exemple, précise que pour avoir accès aux terres des Inuvialuit, un exploitant devra d'abord conclure un accord de participation avec l'Administration des terres des Inuvialuit. Ce genre d'accord pourra renfermer des mesures de conservation précises, notamment des mesures pour compenser la perte de possibilités de prise, pour favoriser le repeuplement et pour atténuer les répercussions néfastes pour la faune, de même que des dispositions liées à d'autres questions telles que la location des terres et la participation au capital-action.

La Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique qui, comme nous l'avons dit plus tôt a été promulguée en juillet 1984, donnait effet à l'entente conclue précédemment par les Inuvialuit et par le gouvernement du Canada. L'entente renferme plusieurs dispositions relatives à la conservation et prévoyant entre autres la création d'un parc national dans le secteur du versant nord du Yukon et la mise sur pied d'un comité d'étude des répercussions environnementales, d'un conseil consultatif de la gestion de la faune et d'un comité conjoint de gestion des pêches. L'entente prévoit en outre des compensations pour la perte des possibilités de prises et l'adoption de modes de gestion des pêches.

Le Groupe d'étude croit que nombre des dispositions que renferme le règlement des revendications des Inuvialuit pourront faire plus pour assurer la conservation que bien des lois actuelles relatives à la gestion des ressources. Il pense toutefois qu'il importe d'obtenir l'avis de conseillers juridiques quant à l'applicabilité des lois régissant la conservation sur des terres appartenant à des particuliers, notamment les terres acquises par la population autochtone grâce au règlement des revendications foncières. Pour que toute stratégie de conservation soit efficace, il est essentiel que les lois d'application générale liées aux ressources naturelles et à la conservation s'appliquent à toutes les terres du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

b) Aménagement du territoire dans le Nord

Les ministères à qui le présent rapport est destiné ont fait savoir qu'ils considéraient le processus d'aménagement du territoire comme le principal moyen de mettre en oeuvre les recommandations du Groupe d'étude sur la conservation de l'environnement du Nord. Dans les ententes sur l'aménagement du territoire conclues par les gouvernements fédéral et territoriaux (seule l'entente conclue avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest avait été signée au moment de la rédaction du présent rapport), on indique que *les plans prévoiront la conservation, la mise en valeur et l'utilisation des terres, des ressources, des eaux intérieures et des secteurs au large des côtes.* L'un des autres buts énoncés

▼ Les habitants des régions du Nord chassent volontiers le morse, c'est une ressource renouvelable importante de leur économie de subsistance. Photo: gouvernement des T.N.-O.

▲ La mine Polaris dans la Petite île Cornwallis est un exemple d'exploitation ultra-moderne. Photo: gouvernement des T.N.-O.

dans les ententes *est de planifier, de prévoir, de régler et de minimiser les effets des demandes concurrentielles ou les conflits liés à l'utilisation des terres afin de favoriser la meilleure répartition et la meilleure utilisation des ressources et d'en promouvoir la gestion coordonnée.* Les ententes prévoient l'établissement, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, d'une commission d'aménagement du territoire. Chacune de ces commissions sera composée de membres ne faisant pas partie du secteur gouvernemental. Elles auront pour tâche de veiller à l'élaboration des plans, d'assurer la participation du public, de faire des propositions sur les plans et sur le processus de planification, d'en contrôler la mise en oeuvre et d'en vérifier la pertinence.

De l'avis du Groupe d'étude, cependant, il importe que les ententes sur l'aménagement du territoire soient étayées par un énoncé précis définissant le cadre conceptuel que les plans d'aménagement doivent comprendre, indiquant la manière dont ils doivent être élaborés et exposant les lignes directrices à inclure dans les plans pour faciliter la prise de décisions. Nous croyons en outre que pour être tout à fait efficace, le processus de planification devra éventuellement être appuyé par des dispositions législatives.

Le 18 juin 1984, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada ont signé un protocole d'entente sur la planification de l'aménagement du territoire dans le Nord. Le Groupe d'étude souligne qu'il est précisé dans ce protocole que ces dispositions ne visent *aucunement à remplacer ou à modifier les responsabilités et les pouvoirs actuels des parties intéressées.*

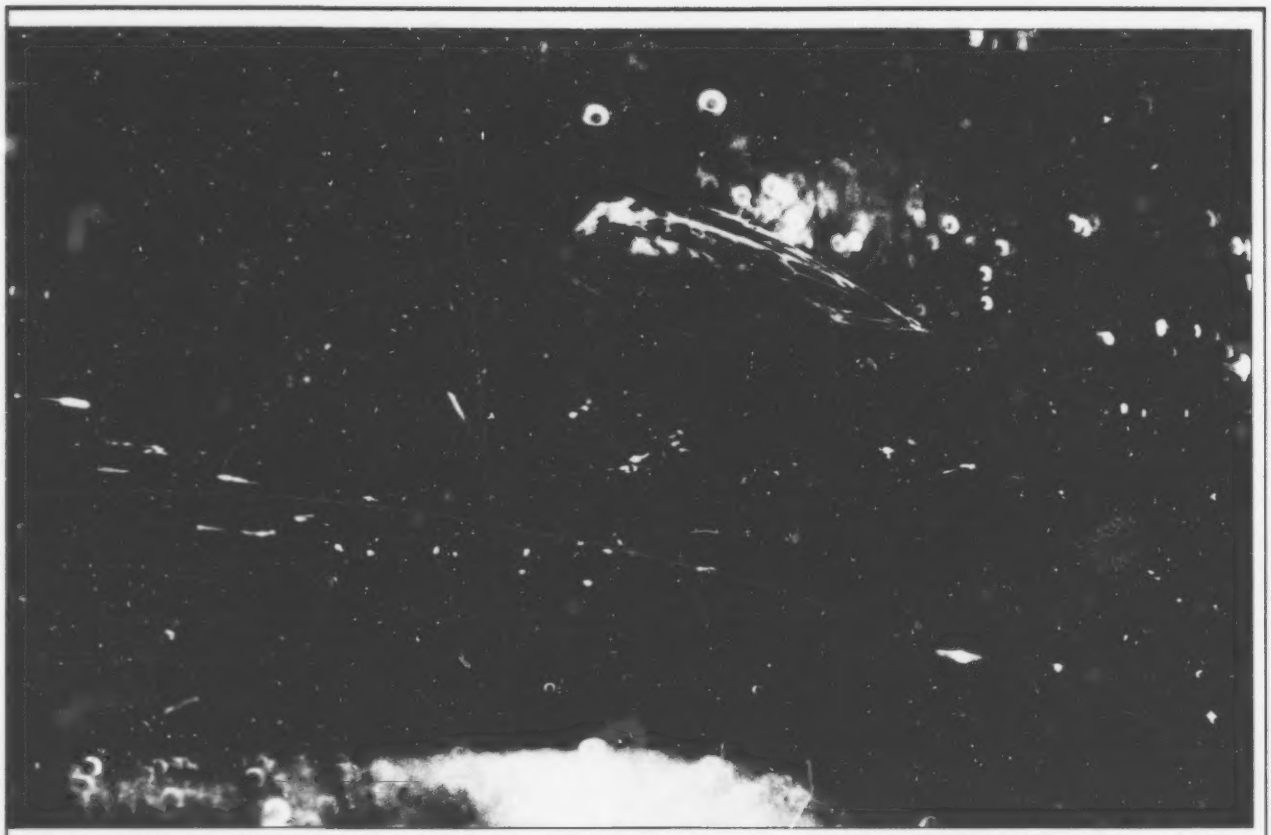
Le présent rapport traite un peu plus loin de la question des arrangements conclus avec divers organismes; contrairement à l'esprit du protocole d'entente, l'une des recommandations du Groupe d'étude porte sur la délégation de certains pouvoirs du gouvernement fédéral aux gouvernements territoriaux.

Le Groupe d'étude croit que lorsque le processus d'aménagement des terres sera intégralement mis en oeuvre, il constituera un mécanisme important pour l'application d'une stratégie de conservation dans le Nord. En effet, il fait appel dans une large mesure à la participation de la population et reflète ainsi les priorités et les valeurs des habitants établis dans le secteur visé. En outre, le processus tel qu'il est envisagé est également important car il requiert la participation fondamentale des ministres à la prise de décisions. Ainsi, la participation active de la population et des chefs politiques pourra avoir une influence importante lorsqu'il s'agira de persuader les usagers éventuels de répondre aux conditions imposées relativement à la conservation.

Le Groupe d'étude est préoccupé par la pénurie de spécialistes de l'environnement marin qui s'occupent de planification des ressources. Il a souligné qu'en raison de leur grande expérience et de leurs connaissances approfondies en ce qui concerne les eaux et les glaces de l'Arctique, les Inuit peuvent apporter une contribution importante à la gestion des ressources marines. Il est évident qu'il faudrait mettre leurs connaissances à profit, de concert avec celles des scientifiques et des planificateurs, lorsqu'il s'agira d'élaborer un processus de gestion et des plans régionaux. Il est en effet essentiel de favoriser la participation active des collectivités du Nord au processus de planification si l'on veut que les besoins locaux soient pris en considération et que les collectivités appuient les plans qui auront été adoptés.

Nous voulons aussi faire état d'un autre aspect de la question, c'est-à-dire le temps qu'il a fallu consacrer à l'établissement du processus d'aménagement du territoire. Mentionnons par exemple que l'entente entre le gouvernement du Yukon et le gouvernement du Canada n'avait pas été signée au moment de la rédaction du présent rapport.

Même si ce processus était mis en oeuvre à la fin de 1984, il semble peu probable que des plans régionaux puissent être définis et mis à exécution avant 1986, au plus tôt. Il ne semble pas



▲ Des oiseaux migrateurs, tel le phalarope roux, viennent de tous les coins de l'Amérique pour nidifier dans le Nord. Photo: George Calef

◀ Gisement de sel dans la chaîne Selwyn (T.N.-O.). Au printemps, le gros gibier - mouflon de Dall, caribou, orignal - a besoin de refaire ses réserves de sels minéraux épuisées après l'hiver. Photo: George Calef

non plus qu'on puisse dresser des plans pour tout le Nord avant 1993.

Tant qu'on n'aura pas mis en place un mécanisme fonctionnel pour mettre en oeuvre une stratégie de conservation, il faudra continuer d'adopter des mesures spéciales pour la gestion des ressources, méthode qui entrave les plans de développement et menace l'intégrité de certains secteurs. Afin que soient prises les décisions voulues comme l'indique ce rapport, le Groupe d'étude recommande fortement l'adoption d'un mécanisme provisoire en attendant la mise en place d'un processus d'aménagement du territoire entièrement opérationnel.

c) Conseil consultatif en matière de conservation

D'après les discussions tenues précédemment sur l'aménagement du territoire dans le Nord, il est évident qu'il faut prévoir des mesures provisoires, notamment la création d'un conseil consultatif en matière de conservation, si le gouvernement veut commencer sans tarder à mettre en oeuvre une politique de conservation dans le Nord. Il est d'autant plus nécessaire de mettre en place un tel mécanisme que des décisions doivent être prises bientôt au sujet de certaines activités de mise en valeur.

Certains exposés faits au Groupe d'étude laissaient entrevoir l'utilité de charger un ou plusieurs organismes de consultation de faire rapport en permanence aux ministres au sujet de certaines questions non incluses dans le champ d'activité habituel du personnel affecté à la planification des ressources. Nous sommes d'accord avec cette idée pour l'essentiel, mais nous croyons que les tâches en question pourraient être accomplies par un seul organisme de consultation. Nous proposons donc la création d'un conseil consultatif en matière de gestion composé de douze membres environ qui proviendraient de divers milieux.

Les membres de ce conseil devraient être choisis de concert par les trois ministres à qui le présent rapport s'adresse. Ce conseil devrait être mis sur pied et commencer ses travaux le plus tôt possible pour appuyer les projets entrepris jusqu'à maintenant. Il pourrait notamment étudier des moyens pour mettre à exécution certaines propositions contenues dans le présent rapport. Il pourrait aussi recueillir l'opinion du public sur le rapport du Groupe d'étude. Il conseillerait les ministres, à long terme, sur les questions d'orientation et donnerait également des conseils au besoin sur des questions précises.

d) Arrangements entre divers organismes

Deux des problèmes exposés précédemment sont que les décisions en matière de réglementation sur la conservation des ressources sont prises après coup et qu'il y a concurrence entre les ministères et les organismes gouvernementaux. Pour changer la situation, il faudrait que le gouvernement adopte une méthode plus progressive et davantage axée sur l'action pour favoriser une gestion saine et coordonnée de nos nombreuses ressources. Il semble essentiel de restructurer certains établissements et certains organismes pour créer un climat favorable à de tels changements.

L'idée de confier l'administration et la gestion de toutes les ressources naturelles du Nord à un seul ministère pour assurer la coordination des activités présente un certain intérêt. (L'un des exemples des problèmes que créent les arrangements pour la gestion des ressources a trait à l'extraction de l'or au Yukon. En effet, les mines et les eaux sont administrées par le MAINC, l'habitat des poissons est administré par le MPO, et c'est le ministère de l'Environnement qui veille à l'application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries qui porte sur le déversement de substances délétères.) L'importance actuelle des ministères fédéraux et leurs obligations sur le plan national et international rendent cette idée difficile, sinon

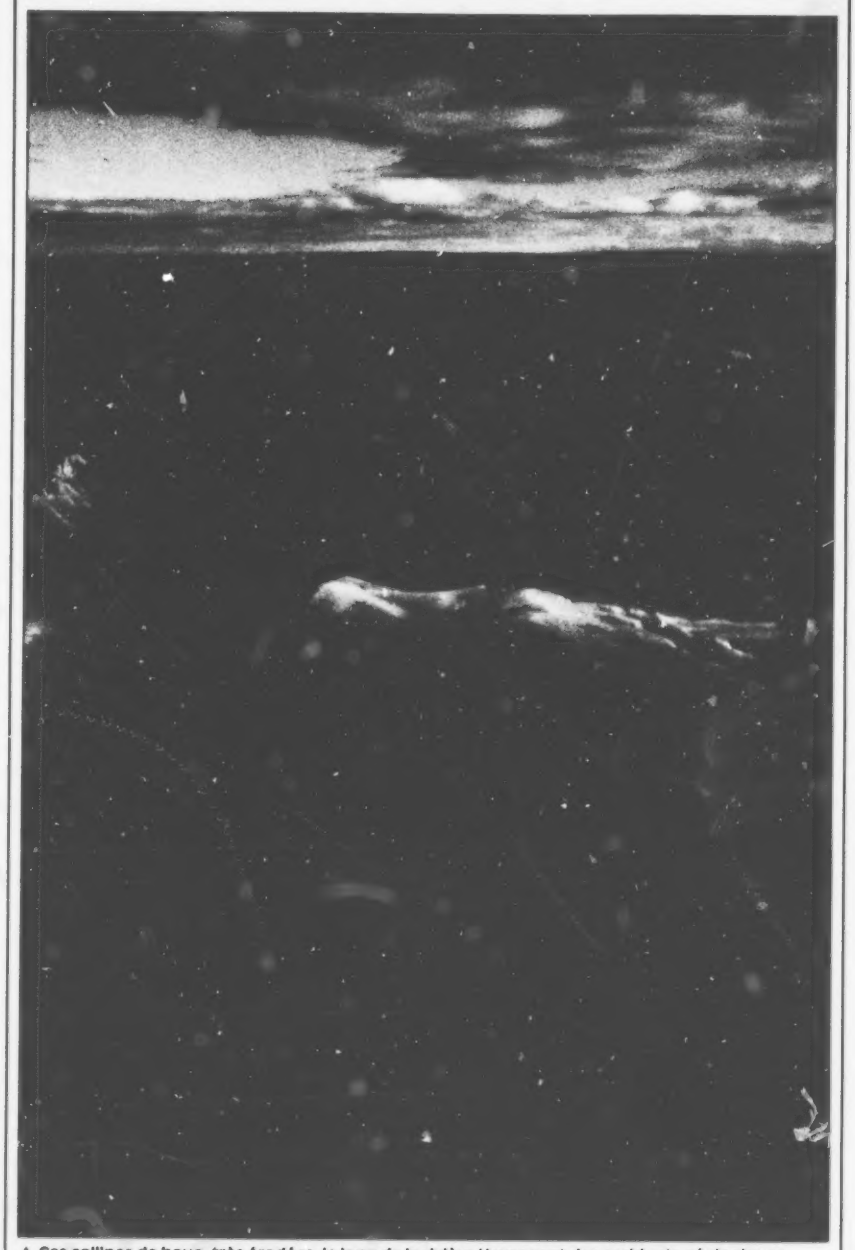
impossible, à mettre à exécution. De plus, la concentration de toutes les activités pertinentes dans un seul grand ministère ne suffirait pas à garantir une gestion plus efficace des ressources. À notre avis, la meilleure solution serait d'adopter une série de mesures importantes tant au niveau fédéral qu'au niveau territorial.

Le Groupe d'étude estime que le gouvernement fédéral devrait adopter une approche uniforme en ce qui a trait à la conservation. Compte tenu de la difficulté, voire de l'impossibilité de créer un superministère, nous proposons comme solution de rechange la création d'un nouveau comité du Cabinet chargé des ressources naturelles du Nord qui regrouperait les ministres fédéraux compétents. Ce comité ne serait pas uniquement chargé de définir l'orientation politique essentielle, mais il donnerait, par son existence même, une importance beaucoup plus grande à la conservation des ressources dans le Nord, et ce à l'échelle nationale.

La deuxième étape consisterait à faire en sorte que chaque ministère fédéral chargé de la gestion de plus d'une ressource, notamment les terres, les eaux, les mines, les parcs ou la faune, élabore une méthode de gestion coordonnée. Actuellement, la méthode la plus généralement appliquée consiste à gérer chaque ressource comme une entité distincte, plutôt qu'en fonction d'une méthode coordonnée qui tiendrait compte du fait que ces ressources sont souvent liées et interdépendantes. Certains ministères ne s'occupent que de l'administration d'une seule ressource, par exemple les pêches, mais leurs domaines d'administration peuvent être nombreux, ce qui peut nuire à l'application d'une méthode concertée et coordonnée. Il faudrait demander à tous les organismes d'adopter une méthode coordonnée et de convenir de certains buts.

Bien qu'il existe actuellement d'importantes limites quant aux ressources qu'ils régissent, les ministères des gouvernements territoriaux mènent leur activité en restant très proche de la population dont la vie quotidienne est intimement liée à l'utilisation des ressources. Il est donc tout aussi nécessaire de prévoir la gestion coordonnée des ressources à ce palier. Cependant, contrairement au cas du gouvernement fédéral, il serait possible et souhaitable de confier à un seul ministère dans chaque territoire l'administration et la gestion des ressources naturelles qui relèvent des gouvernements territoriaux. De l'avis du Groupe d'étude, la gestion des ressources naturelles devrait être assurée dans un climat de collaboration aussi grand que possible avec la population touchée. L'un des premiers aspects de cette question qu'il faudrait étudier est le transfert aux territoires de la gestion des pêches en eau douce qui pourrait être réalisée selon le modèle adopté dans les provinces.

Comme nous l'avons exposé précédemment, la gestion des océans soulève des questions très différentes



▲ Ces collines de boue, très érodées, le long de la rivière Hayes sont des accidents géologiques datant de l'ère glaciaire. Photo: gouvernement des T.N.-O.

de celles qui ont trait aux terres et aux étendues d'eau douce. Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait appliquer dans ce cas les mêmes notions et les mêmes principes de conservation. Toutefois, bien que l'aspect de la conservation dans le Nord qui a trait aux mers devrait être traité grâce au même processus de planification que dans le cas des terres, le gouvernement fédéral devrait continuer d'assumer le rôle principal en ce qui concerne la gestion. Mentionnons plus précisément que le ministère des Pêches et des Océans devrait remplir son mandat de façon à donner l'orientation nécessaire à la conservation de l'environnement marin arctique en recourant aux moyens suivants:

- orientation en matière de politique;
- détermination des besoins liés à la conservation;
- coordination des activités interministérielles;
- promotion de la conservation de l'environnement à l'échelle nationale et internationale;
- information du public.

Étant donné le rythme actuel des activités entreprises au large des côtes dans le Nord, il est urgent de prendre les mesures suivantes:

I) définir une politique et un plan de conservation de l'environnement marin sur lesquels on pourrait se fonder pour

répartir les ressources et prendre les décisions dans ce domaine;

ii) définir un processus qui permettra de régler les conflits entre la population, le gouvernement et le secteur privé.

Le processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement, établi pour examiner les répercussions que pourraient avoir sur l'environnement certains projets d'exploitation, n'a pas pour objet de régler des questions liées à des intérêts ou à des utilisations contradictoires. Il ne peut en effet remplacer le processus d'aménagement du territoire.

e) Ententes sur la gestion des mesures de conservation

Comme nous l'avons souligné plus tôt, l'un des problèmes qui, de l'avis du Groupe d'étude, doit être examiné est le fait qu'on a très souvent recours à un mode de règlementation restrictif et non prévisionnel. Or, les règlements, les interdictions et les amendes ne peuvent servir à régler les problèmes posés par les répercussions de l'exploitation des ressources sur l'environnement du Nord. En raison même de l'étendue de cette région, il est presque certain que si l'on envisageait la question des ressources d'une façon étroite, on obtiendrait de piètres résultats. Toutefois, on ne veut aucunement laisser entendre qu'il ne faudrait définir aucune règle ni aucun règlement pour régir l'exploitation des ressources. On veut plutôt souligner la nécessité de définir des méthodes de gestion novatrices et d'avant-garde.

Il y aurait peut-être lieu par exemple, d'imposer plus de responsabilités et d'obligations à l'industrie en matière de ressources. On pourrait donner un caractère officiel à ces responsabilités en les incluant dans une entente contractuelle portant sur la gestion de la conservation et conclue entre les titulaires de permis et le gouvernement.

Selon les circonstances, ce genre d'entente devrait non seulement obliger un exploitant à adopter de saines mesures de conservation dans la conduite de ses activités, mais renfermer également des dispositions selon lesquelles il s'engagerait à mettre sur pied des programmes spéciaux d'amélioration, de restauration ou de protection ou de gestion des zones protégées, le cas échéant. Les dispositions de ces ententes seraient différentes selon la nature du projet et le milieu dans lequel il serait réalisé, par exemple le secteur au large des côtes, la toundra ou la forêt.

De plus, ce genre d'entente ne consisterait pas en une simple description de la façon dont un titulaire de permis doit respecter certaines obligations, par exemple restreindre au minimum les changements apportés au terrain et prévenir la pollution de l'eau. Ces ententes renfermeraient plutôt des dispositions selon lesquelles l'exploitant partagerait avec le gouvernement la responsabilité de la gestion des ressources, l'objectif fondamental étant d'assurer la protection de l'environnement.

Les exemples qui suivent illustrent le genre de dispositions qui pourraient être incluses dans une entente sur la gestion de la conservation:

i) Recherche

En ce qui concerne les couloirs destinés aux pipelines, le promoteur doit faire les études suivantes:

a) des études sur le terrain portant sur la prévention de l'érosion et la stabilisation des talus dans le pergélisol ou près des traversées de cours d'eau;

b) des études sur le terrain pour composer des mélanges spéciaux de semences et déterminer des méthodes de renouvellement de la végétation dans diverses conditions climatiques.

ii) Inventaires

En ce qui concerne les réseaux collecteurs de gaz dans l'Arctique de l'Ouest, l'exploitant doit faire les relevés suivants:

a) rassembler les données géotechniques relatives au pergélisol et à la teneur en glace qui pourraient faciliter la planification d'autres projets dans les secteurs environnants;

b) faire des études sur les populations de bélugas dans la mer de Beaufort.

iii) Collecte de données et vérifications

En ce qui concerne l'exploitation minière dans l'Arctique de l'Est,

▼ Le mouflon de Dall blanc parcourt le Yukon et les monts Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest. Photo: George Calef

▲ Dans les régions boisées du Nord, l'orignal est la principale prise des chasseurs autochtones. Photo: George Calef

▶ Dans l'océan Arctique, on trouve bien des secteurs encore très féconds qui devraient être protégés. Photo: George Calef

l'exploitant doit:

a) installer, vérifier et entretenir des instruments servant à évaluer les conditions météorologiques et à mesurer le débit des cours d'eau;

b) rassembler et compiler toutes les données pertinentes.

iv) Programmes d'amélioration

En ce qui concerne l'exploitation forestière dans le sud-ouest du Yukon, l'exploitant doit:

entreprendre à ses frais des travaux de reboisement des étendues exploitées grâce aux moyens suivants: scarification, semis, plantation et fertilisation. L'exploitant pourra ensuite profiter de l'augmentation du volume de bois exploitable attribuable à ses travaux moyennant des droits réduits.

Des arrangements semblables seront inclus dans au moins quelques règlements des revendications foncières. Par exemple, comme nous l'avons souligné précédemment, en vertu de l'entente conclue par les Inuvialuit de l'Arctique de l'Ouest et le gouvernement du Canada, les entreprises devront négocier des accords de participation avec les Inuvialuit afin de pouvoir accéder aux terres visées par le règlement. Ces accords de participation renfermeront probablement des dispositions liées à la conservation car les terres des Inuvialuit, en tant que propriété privée, ne seraît plus assujetties au Règlement sur l'utilisation des terres territoriales. Les dispositions touchant la conservation devront être conformes aux exigences pertinentes relatives aux terres voisines de celles appartenant aux Inuvialuit, mais elles pourraient constituer un moyen d'imposer des normes plus rigoureuses et de mieux les faire respecter que dans le cas des exigences contenues dans les lois.

La réussite des ententes sur la gestion de la conservation dépendra dans une large mesure de la participation du public et plus particulièrement de la population locale.

f) Programmes d'information

La conservation ne constitue pas un domaine ou une technique de gestion qu'on peut enseigner ou traiter en recourant aux modes d'administration habituels. Il s'agit plutôt d'une façon de voir les choses, de concevoir toute utilisation des ressources en se disant qu'on doit en assurer la préservation.

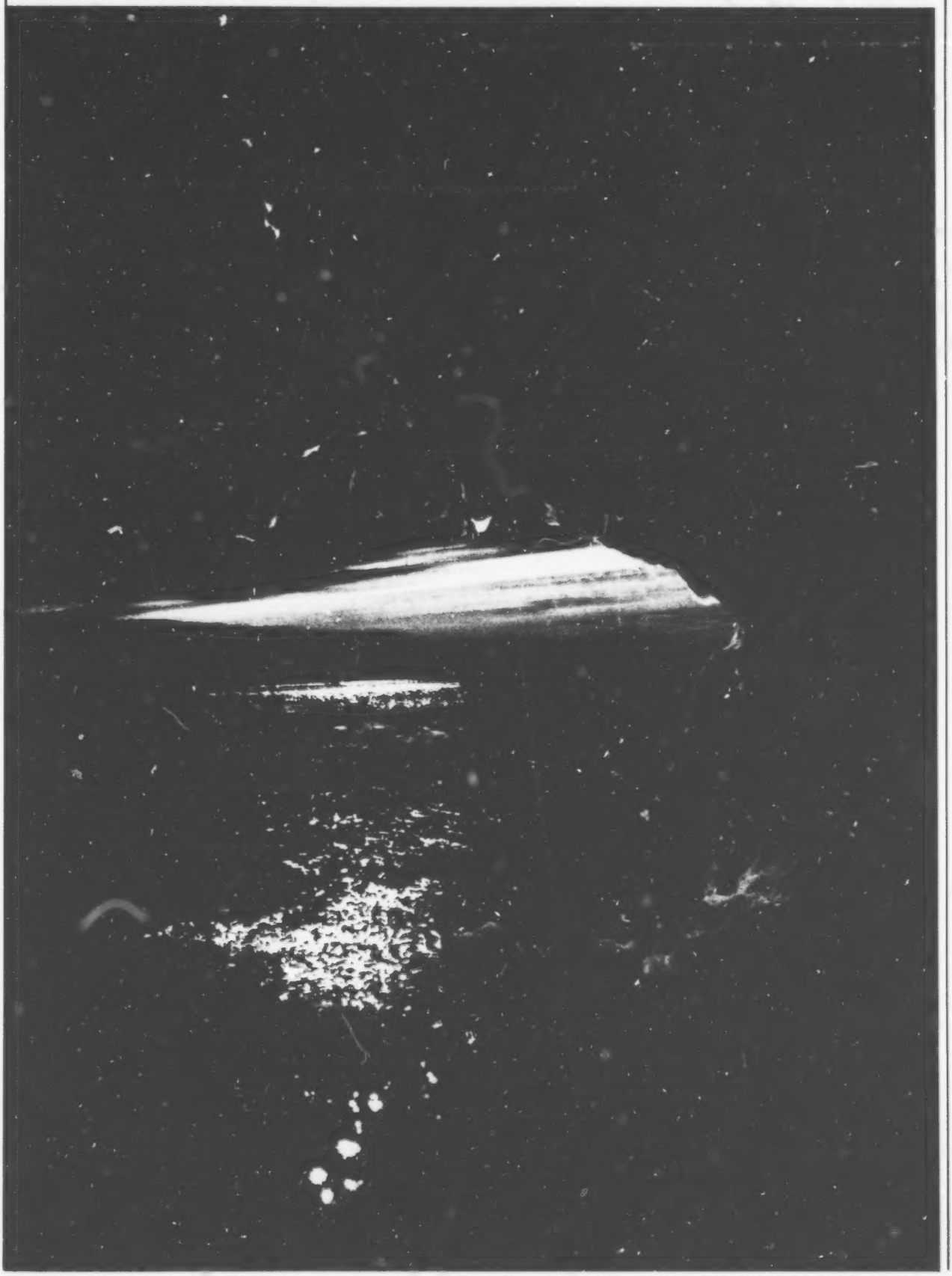
La participation constructive du public à la mise en oeuvre de la stratégie de conservation dans le Nord dépendra de la mesure dans laquelle la population tant du Nord que du Sud sera informée. Il est donc essentiel de bien définir un programme de formation et d'éducation à intégrer dans la nouvelle façon d'envisager la conservation dans le Nord. Ce programme devrait s'adresser à tous les intéressés c'est-à-dire le gouvernement, l'industrie et le public.

Cependant, si l'information est toujours transmise dans le même sens, on ne pourra garantir la compréhension ou l'accord de toutes les parties. Il ne s'agirait donc pas d'un véritable processus de communication. En effet, il faut qu'il y ait échange d'information au sein des gouvernements et entre eux, entre les gouvernements et l'industrie et entre l'industrie et le public si l'on veut assurer l'efficacité de la stratégie de conservation.

Il faudra donner une formation aux employés des gouvernements, aux représentants de l'industrie et du public relativement à de nombreux aspects de la conservation. Comme c'est le cas pour l'information, l'éducation et la communication, il n'existe pas de méthode de formation unique ou "idéale". Toutefois, l'expérience ne manque pas dans ce domaine. Les méthodes qui se sont révélées efficaces devraient être adaptées aux besoins dans le Nord. L'un des facteurs les plus importants sera de veiller à la continuité des programmes et de faire en sorte que les fonds nécessaires y soient affectés.

g) Recherche

Le Groupe d'étude n'a pas mentionné dans ses recommandations qu'il fallait accroître ou réorienter la recherche. En effet, nous disposons de suffisamment de données pour entreprendre la mise en application des recommandations et



▲ Le biologiste pèse et attache une bague à de jeunes gerfauts dans leur nid. Photo: David Mossop

▶ Dalton Post au Yukon - cette cabane est l'un des nombreux vestiges des toutes premières explorations dans le nord du Canada. Photo: gouvernement du Yukon

il ne faudrait pas invoquer des lacunes dans ce domaine pour retarder la mise en marche des travaux. Le Groupe d'étude sait bien, cependant, qu'il est nécessaire de poursuivre les recherches, d'établir un répertoire des ressources et de définir des mesures de contrôle pour servir d'outils de base en matière de gestion des terres, de l'eau douce et des ressources marines; il sait aussi qu'il est nécessaire de mettre en oeuvre les moyens préliminaires proposés. La gestion et la planification coordonnées des ressources exigeront que tous les intéressés aient recours à une base de données commune. En effet, les données recueillies au hasard ne suffiront pas à assurer la mise à exécution de la stratégie de conservation. En ce qui concerne la conservation du secteur marin, en particulier, il faudra recueillir autant de données sur les écosystèmes des eaux arctiques qu'il n'en faut pour assurer la gestion des océans, et ce au sein d'un système coordonné de gestion des ressources.

2. Fondements législatifs

Un nombre important de lois fédérales et territoriales ont servi à définir une saine stratégie de conservation dans le Nord. Il existe au moins quarante lois et ordonnances liées à l'administration, à la gestion et à la protection des ressources naturelles, qu'il s'agisse des terres ou de l'eau. En outre, le Canada est signataire d'un grand nombre de traités internationaux relatifs au Nord, particulièrement aux ressources marines. Il semblerait donc qu'il n'existe aucun obstacle juridique majeur à la mise en oeuvre d'une stratégie de conservation.

Lorsqu'on examine la situation, cependant, on se rend compte qu'il existe certaines lacunes dans les lois actuelles, les plus évidentes étant les suivantes:

a) peu de ces lois prévoient une orientation pour assurer la gestion des ressources naturelles. Bien qu'une grande liberté soit permise dans l'application de ces mesures, peu de conseils sont donnés aux particuliers qui doivent les appliquer. Ainsi, l'administrateur doit s'inspirer des restrictions réglementaires plutôt que de principes de gestion;

b) une bonne part des lois ne visent que certains secteurs, ne renferment qu'un seul but et sont plus axées sur la réglementation que sur la gestion. Définies en réponse à des problèmes particuliers, elles ne renferment au mieux que peu de dispositions en matière de planification et de gestion coordonnées des ressources; mentionnons à titre d'exemple qu'il n'existe aucune loi axée sur la conservation de l'environnement marin qui vise l'un ou l'autre de ces buts;

c) quelques lois font double emploi et, dans certains cas, la compétence en matière d'application est partagée par deux ministères ou plus. Cette situation débouche sur l'inaction ou sur l'adoption de mesures qui s'opposent;

d) l'application des lois est répartie entre les gouvernements fédéral et territoriaux. La mesure dans laquelle les gouvernements territoriaux peuvent assumer les responsabilités qui semblent leur revenir est grandement réduite par le fait qu'ils ont peu de pouvoirs à l'égard des eaux et des terres;

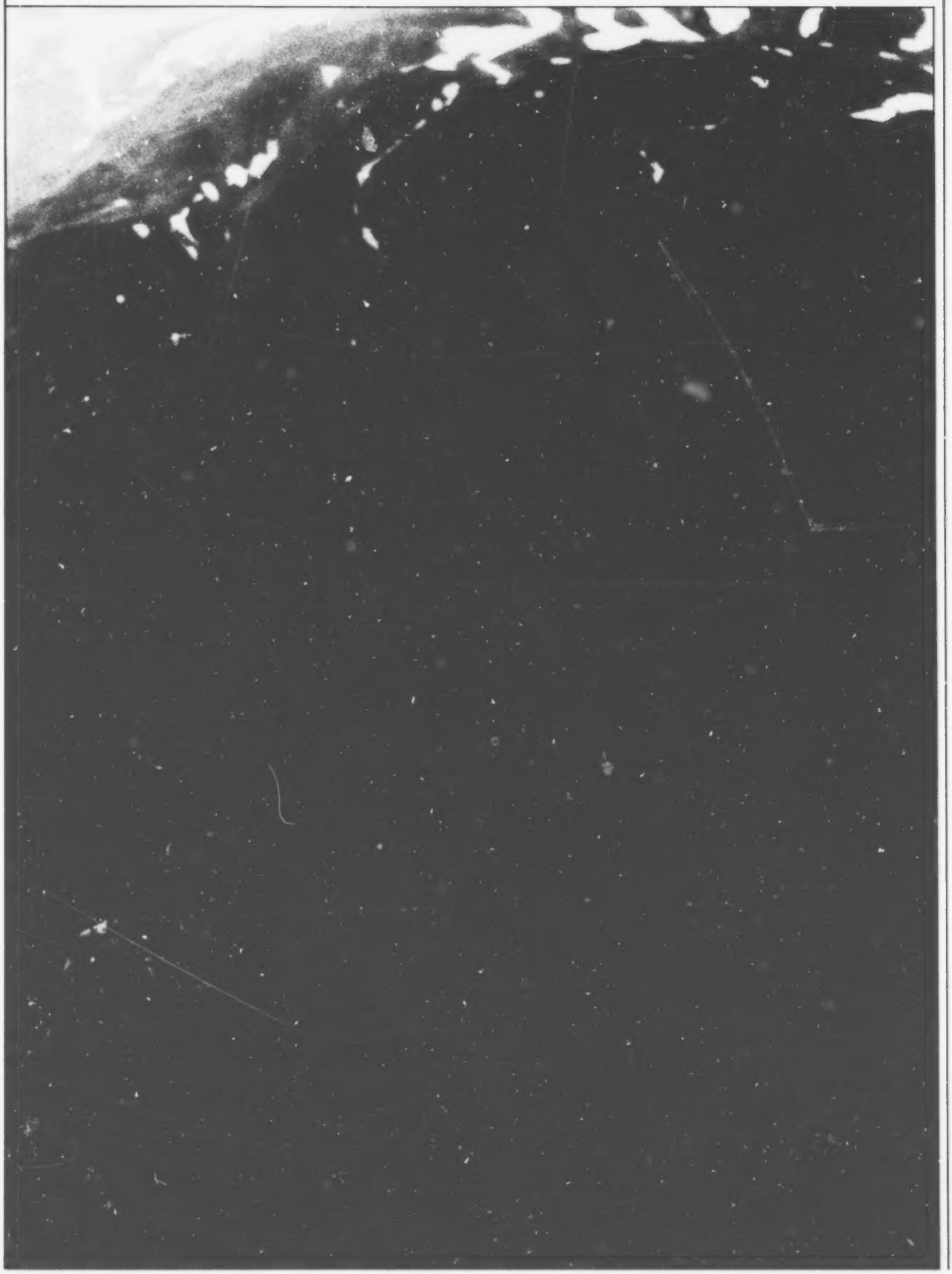
e) il n'existe aucune loi prévoyant la gestion des forêts par les territoires, et les possibilités de gestion prévues par la Loi sur les pêcheries sont considérablement limitées;

f) il n'y a pas suffisamment de lois relatives à l'établissement de secteurs écologiques, à la préservation des lieux à caractère culturel ou à la désignation et à la gestion de secteurs marins de conservation, et celles qui existent ont un champ d'application imprécis;

g) il n'existe aucun moyen global de préserver les secteurs importants sur le plan archéologique;

h) il serait maintenant possible de conclure des ententes de gestion axées sur la conservation avec l'industrie, mais l'objet de ce genre d'entente n'est pas défini clairement dans les lois.

La situation en ce qui concerne les lois est suffisamment complexe pour qu'on renvoie le lecteur qui veut obtenir plus de renseignements aux documents pertinents et à l'annexe B. Il est évident que certaines lacunes dans ce domaine doivent être comblées. En outre, il faudra faire un examen approfondi et une mise à jour des lois et des règlements actuels pour assurer la gestion active des ressources. Cette tâche exigera des efforts considérables, mais elle constitue une condition essentielle à la mise en oeuvre intégrale de la stratégie de conservation.



G. Sommaire et conclusions

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien reconnaît que les buts précis du gouvernement en matière de conservation n'ont pas été pleinement réalisés. Il cherche à définir une politique de conservation dans le Nord et une stratégie de mise en oeuvre qui favoriseraient la collaboration fondée sur un certain équilibre entre la conservation et l'exploitation des ressources.

La méthode actuelle, qui consiste à réagir après coup et à réglementer l'administration des ressources, pose un problème majeur; en effet, il s'agit d'une méthode dépassée qui ne permettrait pas de réaliser le genre d'équilibre dont il est question ci-dessus. Il ne sera pas possible de mettre en oeuvre une stratégie de conservation dans le Nord tant qu'on n'aura pas adopté une nouvelle méthode davantage axée sur la gestion et plus conforme à la volonté du public.

Le Groupe d'étude estime que la conservation englobe l'activité humaine tant en ce qui concerne l'exploitation que la protection des ressources naturelles du Nord. La conservation devra être assurée grâce à une exploitation gérée des ressources naturelles à l'intention des générations actuelles et futures, et grâce à la préservation des exemples représentatifs ou uniques des secteurs d'intérêt culturel et des écosystèmes, que ce soit pour leur valeur intrinsèque, pour leur importance scientifique ou pour que l'humanité puisse toujours en profiter. Six mesures à court terme ont été déterminées pour permettre d'atteindre ces objectifs (voir à la section D les principes et les objectifs de la conservation). En outre, il faudra adopter des principes de base quant à la conservation. La protection des ressources est une notion sur laquelle devront reposer toutes les actions du gouvernement, de l'industrie ou des autres usagers. C'est en se fondant sur cette idée qu'on a défini quatre principes relatifs à la gestion des ressources.

Une méthode de conservation en deux volets sous-tend les recommandations du Groupe d'étude; cette méthode prévoit l'utilisation équilibrée et coordonnée des ressources pour la plupart des régions du Nord et l'établissement d'un réseau complet de secteurs qui exigent une protection spéciale pour des raisons diverses.

Les terres et les eaux qui feront l'objet d'une exploitation gérée de façon coordonnée serviraient à des activités dont découleraient des avantages économiques, sociaux et culturels pour la population du Nord en particulier, de même que pour les autres Canadiens.

Le mode de gestion à adopter devrait tendre à intégrer ou à combiner les diverses possibilités d'utilisation des ressources de façon à produire les plus grands avantages possibles, lesquels seront évalués en fonction de l'amélioration de la qualité de la vie. Pour obtenir les résultats voulus, il faudra effectuer les recherches pertinentes, assurer une bonne planification et la prise de décisions judicieuses.

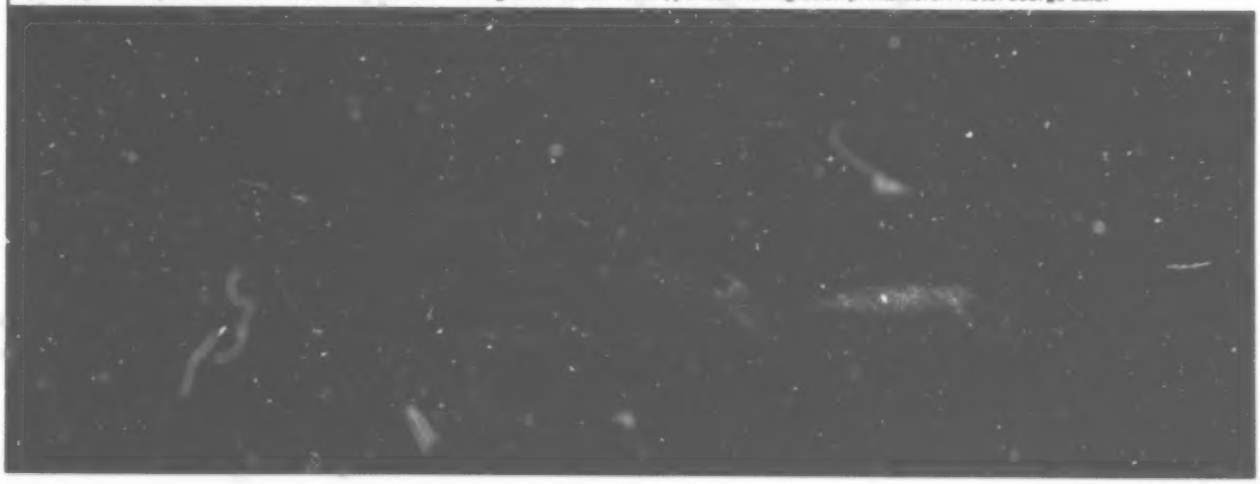
En revanche, les zones protégées seraient gérées de façon à interdire toute exploitation ou à ne permettre l'utilisation des ressources que dans la mesure où elle ne nuirait pas à la zone qui a fait l'objet de mesures de protection spéciales. Le réseau de zones protégées renfermerait des catégories d'utilisation fondées sur des normes reconnues à l'échelle mondiale, et ces zones elles-mêmes seraient désignées en fonction de critères déjà établis. Cela ne signifie pas que le système adopté serait totalement fixe ou rigide; il s'agit plutôt d'une des méthodes qui permettra de désigner une zone ou de la retirer du réseau au fur et à mesure qu'on acquerra de nouvelles connaissances. On procédera dans ce domaine selon une marche à suivre rigoureuse qui ne laissera aucune place à l'improvisation. On mettra sur pied un conseil consultatif en matière de conservation pour conseiller les ministres sur cette question et sur d'autres points relatifs à la stratégie de conservation.

On propose huit moyens ou marches à suivre pour mettre en oeuvre la stratégie. Les deux premiers moyens, c'est-à-dire le règlement des revendications foncières des autochtones et le processus d'aménagement du territoire sont en voie d'être mis en place. Le dernier élément, en particulier, est considéré comme l'un des principaux outils de mise en oeuvre de la stratégie de conservation. Cependant, on trouve d'autres éléments importants dans cinq autres mesures proposées: la formation d'un conseil consultatif en matière de conservation, le recours à des ententes de gestion sur la conservation à conclure avec l'industrie, d'importants programmes d'information, la réalisation de recherches et la mise à jour des lois pour refléter la nouvelle politique et la nouvelle stratégie. Enfin, il faudrait apporter des changements aux arrangements conclus avec divers organismes pour favoriser la prise de décisions et l'orientation nécessaires à la réussite de la stratégie de conservation.

En dernière analyse, cependant, on se rend compte que seules la détermination et la cohérence des principes mis de l'avant par les trois gouvernements intéressés pourra garantir la réalisation des buts liés à la conservation dans le Nord.

◀ Le sol de la plaine côtière du Yukon est riche en glace et se fend en polygones. Photo: George Calef

▼ Le cygne trompette se retrouve dans les eaux libres des grands lacs du Yukon, pendant le migration printanière. Photo: George Calef



Afin que soient réalisés les buts énoncés, le Groupe d'étude fait les recommandations suivantes qu'on devrait, à son avis, pouvoir mettre à exécution d'ici les deux prochaines années, à condition que le milieu politique y accorde un appui soutenu.

POLITIQUE DE CONSERVATION

Créer une politique de conservation des ressources dans le Nord, étayée par des pratiques de gestion axées sur la prise de décisions et sur la réalisation des buts énoncés dans le présent rapport. Cette politique devrait être considérée sur le même plan que les politiques axées sur le développement. À notre avis, une telle politique pourrait être mise à exécution si l'on mettait en oeuvre les recommandations suivantes.

STRATÉGIE DE CONSERVATION

1. Gestion coordonnée de l'utilisation des ressources

a) définir un processus de gestion coordonnée des ressources en ce qui concerne les terres, l'eau douce et les secteurs marins en intégrant les utilisations et les valeurs diverses de façon à augmenter au maximum la qualité de la vie;

b) accorder la priorité à la préparation de plans coordonnés de gestion des ressources relativement aux secteurs où il existe des conflits à cet égard, notamment dans le nord du Yukon, dans les régions du delta du Mackenzie, de la mer de Beaufort et du détroit de Lancaster.

2. Gestion des zones protégées

a) créer immédiatement un réseau complet de zones protégées;

b) définir les zones protégées en fonction de critères prédéterminés;

c) désigner sans tarder comme zones à protéger celles qui répondent aux critères et pour lesquelles on a déjà suffisamment de renseignements;

d) soustraire à l'utilisation, de façon générale, d'autres zones menacées dont la situation et les limites ne pourront être déterminées avant qu'elles n'aient été soumises au processus d'aménagement du territoire;

e) prévoir, dans tous les cas mentionnés ci-dessus en d), un plan de travail et un programme pour les décisions finales à prendre;

f) tous les cas de zones soustraites à l'utilisation devraient être examinés après trois ans par les autorités législatives compétentes;

g) lorsqu'une zone n'est plus protégée, il faut en faire connaître les raisons au public.

MISE EN OEUVRE

3. Aménagement du territoire

Mettre en oeuvre les ententes sur l'aménagement du territoire conclues entre le gouvernement du Canada, le gouvernement du Yukon et celui des Territoires du Nord-Ouest, pour favoriser l'application de la stratégie de conservation dans le Nord, notamment en ce qui concerne les ressources marines.

4. Commission consultative en matière de conservation

Mettre sur pied une commission consultative en matière de conservation composée de personnes compétentes provenant de divers milieux et qui prendra des mesures provisoires et à long terme:

Mesures provisoires

a) contribuer à la mise à exécution des recommandations du Groupe d'étude, de concert avec le processus d'aménagement du territoire, et ce au cours des deux prochaines années;

b) faciliter la création d'un réseau de zones protégées et la désignation préalable de zones clés;

c) conseiller les autorités législatives compétentes quant à la mise de côté de certaines terres en attendant leur inclusion au réseau des zones protégées, jusqu'à ce que le service chargé de l'aménagement du territoire soit en place et prêt à exercer toutes ses fonctions.

Mesures à long terme

d) donner au public l'occasion de se prononcer sur les grandes questions liées à la politique et à la stratégie de conservation dans le Nord;

e) fournir aux ministres compétents, de façon continue, des conseils relatifs à la politique et à la stratégie de conservation dans le Nord.

5. Dispositions prises avec les autorités

a) déterminer l'utilité de créer un comité du cabinet regroupant les ministres fédéraux dont le domaine de compétence s'étend aux ressources naturelles du Nord, en vue d'uniformiser les mesures prises par le gouvernement fédéral en matière de conservation;

b) confier toutes les responsabilités des gouvernements territoriaux en matière d'administration et de gestion des terres et des ressources naturelles à un ministère de chacun de ces gouvernements pour uniformiser les mesures prises par le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest en matière de conservation;

c) faire coordonner l'administration et la gestion des programmes liés aux ressources naturelles par tout ministère territorial ou fédéral ayant la responsabilité de plus d'une ressource;

d) faire accepter et assumer par le ministère des Pêches et des Océans les responsabilités qui lui reviennent en tant qu'organisme principal chargé de la conservation des ressources marines arctiques;

e) élaborer des ententes fédérales-territoriales dans le cadre desquelles les gouvernements territoriaux assumeront l'administration et la gestion des ressources, notamment en ce qui concerne la pêche en eau douce, soit en vertu d'une délégation de responsabilités ou au nom du gouvernement fédéral conformément à l'une de ses lois.

6. Programmes d'information

Il faudra s'attacher particulièrement à mettre sur pied des programmes d'information sur la conservation dans le Nord et à les réaliser en même temps que le processus d'aménagement du territoire. Les gouvernements devraient accorder toute l'importance voulue, pour faciliter la mise en oeuvre de la stratégie, aux programmes d'information, d'éducation, de communication et de formation, et ce aux fins suivantes:

a) favoriser dès le départ la compréhension de la stratégie de conservation dans le Nord et de sa mise en oeuvre;

b) favoriser la compréhension et l'acceptation durables des principes de conservation;

c) promouvoir les communications entre les ministères d'une part et entre le gouvernement et le public d'autre part;

d) favoriser la participation des usagers locaux à la gestion des ressources naturelles.

7. Mesures à prendre sur le plan législatif

a) modifier les lois pour y inclure des dispositions en matière de conservation et de gestion et pour réduire ou supprimer les conflits et le double emploi actuels ou éventuels (par exemple le conflit entre la *Loi sur les pêcheries* et la *Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon*);

b) faire adopter des lois pour combler les lacunes actuelles en prévoyant des dispositions quant à la gestion à long terme des ressources pour la pêche, à la gestion des forêts, à l'établissement de zones marines et terrestres protégées, ainsi qu'à la protection des ressources du patrimoine culturel, notamment des sites archéologiques;

c) ajouter aux lois actuelles des dispositions prévoyant la conclusion d'ententes de gestion axées sur la conservation entre l'industrie et le gouvernement et prévoir d'autres mécanismes de gestion semblables afin de réaliser la gestion coordonnée des ressources;

d) faire adopter des lois sur les ressources marines pour donner au Canada les pouvoirs nécessaires pour mettre en oeuvre une stratégie de conservation pertinente en ce qui concerne le secteur au large des côtes;

e) faire en sorte que les lois d'application générale relatives aux ressources naturelles et à la conservation s'appliquent à toutes les terres du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

Le Groupe d'étude croit que si les gouvernements sont fermement disposés à mettre en oeuvre une stratégie de conservation dans le Nord et à lui donner un appui soutenu, les buts en matière de conservation pourront être réalisés.

▼ Dans l'île Victoria, des cairns de pierre, appelés aussi inukshuks, indiquent une zone fréquentée habituellement par des chasseurs inuit. Photo George Calef

APPLICATION DES CRITÈRES RÉGISSANT LA SÉLECTION DES ZONES DONT ON PROPOSE LA PROTECTION

1. Introduction

Dans l'une des recommandations clé de son rapport, le Groupe d'étude indique que s'il y a lieu de concevoir un mode d'utilisation coordonnée des ressources applicable à la majeure partie des territoires, il faudrait également prévoir la protection de certaines zones particulières, dites "zones protégées". Ces dernières devraient être choisies en fonction d'un ensemble de critères prédéterminés.

D'après les renseignements fournis au Groupe d'étude, l'impasse dans laquelle se trouvent souvent les propositions présentées en vue d'obtenir la protection de certaines zones s'explique notamment par le fait que ni les promoteurs ni ceux qui doivent prendre des décisions au sujet des sites proposés ne disposent de critères d'évaluation pratiques. Le Groupe d'étude a étudié trois mesures dont l'adoption pourrait atténuer cette difficulté:

Mesure n° 1: Critères de sélection

- Pour être désigné zone protégée, un site doit répondre à un ou à des critère(s) de sélection.

Mesure n° 2: Critères d'évaluation

- Si plus d'une zone, représentative d'une région ou d'un secteur écologique donné, fait l'objet d'une proposition visant à en obtenir la protection, il faudra peut-être alors utiliser des critères d'évaluation plus détaillés pour choisir la zone la plus appropriée.

Mesure n° 3: Lignes directrices sur les zones protégées

- Si un site proposé répond à l'un des critères de sélection prescrits ou à plusieurs, il y aurait lieu de respecter certaines lignes directrices concernant la désignation et la gestion des zones qu'on a choisi de protéger.

En étudiant les documents de base le Groupe d'étude a découvert que des mesures analogues à celles qu'on vient de décrire ont été périodiquement proposées. Il n'est toutefois pas certain que de telles mesures puissent apporter une aide effective à un ministre obligé de prendre une décision défendable ou encore qu'elles puissent ultérieurement amener un promoteur ou un opposant à comprendre les raisons qui ont motivé telle ou telle décision. Ces mesures sont-elles d'un secours quelconque et, le cas échéant, à quel stade conviendrait-il d'appliquer des critères de sélection d'ordre technique à un processus dont le dénouement sera ultimement déterminé par une décision politique?

Le Groupe d'étude a décidé de mettre à l'épreuve les trois mesures suggérées en appliquant ces critères et lignes directrices à des zones dont la protection est actuellement proposée. On trouvera dans la présente annexe plus de détails à ce sujet.

2. Généralités

L'approche préconisée, c'est-à-dire l'idée de désigner des zones protégées dans le cadre d'un mode d'utilisation coordonnée des ressources, n'est pas nouvelle. À cet égard, il serait utile d'étudier un exemple datant des années 1970 d'une approche analogue, puisqu'il s'agit en un sens de l'application "concrète" de l'approche recommandée par le Groupe d'étude. Cet exemple se rapporte aux Directives régissant les pipe-lines de 1972.

Les directives régissant les pipe-lines (1972) stipulaient qu'en ce qui concerne certains corridors de pipe-lines, le gouvernement:

(. . .) identifiera des régions géographiques qui, en raison des facteurs écologiques et sociaux, sont particulièrement vulnérables; il imposera des restrictions précises quant à l'itinéraire projeté pour les pipe-lines ou aux travaux prévus dans ces régions et, dans certains cas, il pourra y interdire la construction de pipe-lines. Ces restrictions auront trait aux régions de pêche, de chasse et de piégeage, aux secteurs d'activités récréatives, aux conditions dangereuses du terrain, aux sources de matériau de construction et à d'autres sujets semblables. Les déclarations relatives à ces questions émaneront du bureau du directeur du Programme écologique et social (Pipe-lines du Nord).[1]

En 1973, le directeur du Programme écologique et social (Pipe-lines du Nord) a demandé qu'une étude soit effectuée en vue de déterminer l'applicabilité de la directive n° 4. Pour ce faire il a demandé qu'un dossier soit constitué sur une région où l'interdiction de toute activité liée aux pipe-lines serait justifiable. Dans le rapport qui en découla, il a été proposé d'interdire toute forme d'activité liée à la construction de pipe-lines dans une région élevée du lac Campbell, située à proximité d'Inuvik, *ceci afin d'y protéger la population unique de faucons pèlerins (falco peregrinus anatum)*[2]. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette proposition. Dans les modalités exposées dans le Volume II du Rapport de l'enquête sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie, effectuée par M. le juge Thomas Berger, il n'était pas non plus recommandé de prendre des mesures spéciales en vue de protéger la région des collines Campbell. Dans l'intervalle, le Service canadien de la faune proposait de créer, *dans la région des collines du lac Campbell*, une réserve nationale de la faune d'une superficie de 172 milles carrés, en vertu de la Loi sur la faune du Canada.[3] Sans décrire toute la filière suivie depuis que la région des collines du lac Campbell a été sélectionnée il y a dix ans, il convient de noter que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest prévoit désigner cette région parc territorial en 1984.

Pendant ce temps, deux groupes du Nord affiliés au Programme biologique international canadien (PBI) présentaient, en 1975, des demandes au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien en vue d'obtenir que plusieurs régions déterminées soient désignées sites écologiques. Il s'agissait notamment dudit site de la région des collines du lac Campbell et de la région du lac Willow (lac Brackett) située près de Fort Norman.

Le Groupe d'étude a choisi les deux régions proposées (soit celles du lac Campbell et du lac Willow) pour mettre à l'essai l'approche proposée. Ces deux sites semblaient tout indiqués parce qu'ils renfermaient tous les deux des habitats et des ressources biologiques d'une valeur reconnue. En outre, comme ces deux sites sont situés dans la région de la vallée du Mackenzie, il n'a pas été nécessaire d'étudier les variables dont il aurait fallu tenir compte s'il avait fallu comparer le site des collines Campbell à un site proposé au Yukon ou dans la région de l'Arctique de l'Est. Il est d'autant plus intéressant d'utiliser ces deux régions pour mettre à l'essai les critères de sélection et les lignes directrices étudiés par le Groupe d'étude que les demandes visant à en obtenir la protection ont connu un sort différent: l'une (collines Campbell) des deux régions sera protégée et désignée parc territorial, l'autre (lac Willow) n'a été désignée à aucun titre particulier au cours de la dernière décennie.

Ces deux sites ont été à l'origine proposés pour des raisons bien différentes. Dans la région des collines Campbell, il fallait surtout protéger les faucons pèlerins et les espèces végétales peu communes. Dans la région du lac Willow, il fallait principalement préserver une vaste superficie de terres marécageuses d'un type relativement peu répandu dans la vallée du Mackenzie, une importante aire de rassemblement pour l'avifaune aquatique et, enfin, d'importantes possibilités d'exploiter les ressources. Parce que ces deux sites ont été proposés à cause de leur valeur intrinsèque et pour des raisons différentes, il ne s'agissait pas de choisir lequel des deux constituerait la zone protégée la plus représentative de la région de la vallée du Mackenzie. Aussi ne doit-on examiner que deux des trois mesures prescrites par le Groupe

d'étude. Chacune des zones proposées répond-elle à l'un ou à plusieurs des sept critères de sélection décrits à la Section E.2 a) du présent rapport (Mesure n° 1)? Si oui, sont-ils conformes aux lignes directrices régissant les zones protégées dont on propose une liste à la Section E.2 b) (Mesure n° 3)?

	Site des collines Campbell	Site du lac Willow
a) Renferme des lieux d'importance culturelle, archéologique ou historique ou des zones traditionnellement importantes pour la subsistance des habitants?	non	oui
b) Renferme des exemples de formations ou des caractéristiques géologiques particulières à un endroit ou uniques?	non	non
c) Sert d' habitat essentiel à la survie d'un groupe important d'oiseaux migrateurs, de mammifères terrestres ou marins ou de poissons de mer ou d'eau douce?	oui	oui
d) Renferme des exemples remarquables de paysages terrestres ou marins représentatifs?	non	non
e) Renferme un milieu nécessaire à la diversité des espèces?	oui	non
f) Renferme un habitat essentiel à la préservation et à la multiplication des espèces rares et menacées?	oui	non
g) Renferme des endroits offrant des possibilités remarquables en ce qui concerne les loisirs communautaires et le tourisme?	non	non

1
Directive n° 4 des Nouvelles directives régissant les pipe-lines dans le nord, passage cité à la p. 189 du rapport n° 74-17 du Comité socio-environnemental (Pipe-lines du Nord) (1974) intitulé *Mackenzie Valley - Northern Yukon Pipelines. Socio-Economic and Environmental Aspects*.

2
Surrendi, D.C., 1974. Aire de nidification des faucons pèlerins dans la région du lac Campbell: exemple d'une région visée par une interdiction pour des raisons d'ordre environnemental par application de la Directives n° 4 des Nouvelles directives régissant les pipe-lines dan le Nord (1972). Rapport non publié, présenté au Programme écologique et social (Pipe-lines du Nord).

3
Windsor, J. et A. Gill, 1975. Proposition visant à créer une *réserve nationale de la faune dans la région des collines du lac Campbell*. Rapport non publié, établi par le Service canadien de la faune. Edmonton. 64 pages.

3. Mise à l'essai de la mesure n° 1 (critères de sélection)

Le Groupe d'étude recommande de n'envisager que la protection des régions terrestres ou marines (eau douce ou mer) qui répondent à au moins un des sept critères fixés. Établi à partir des renseignements fournis dans les demandes visant à obtenir la protection des sites des collines Campbell et du lac Willow (lac Blackett), le tableau suivant renferme une évaluation subjective des deux sites en fonction des sept critères de sélection ci-après.

On peut avancer que les réponses fournies aux questions susmentionnées sont extrêmement subjectives, mais le Groupe d'étude ne croit pas que ce soit là une raison suffisante pour abandonner l'approche en question. L'examen des documents de base a en fait amené le Groupe d'étude à constater qu'il n'existait pas de solution de rechange aux opinions subjectives exigées par l'application de la mesure n° 1. Le Groupe d'étude a conclu qu'il était possible de concevoir une méthode pour désigner des zones protégées à partir des sept critères de sélection énumérés dans le tableau qui précède.

Une politique formulée récemment par Parcs Canada à propos du projet de créer un réseau des rivières du patrimoine canadien[4] corrobore d'ailleurs cette conclusion. La valeur accordée au patrimoine naturel et humain, aux loisirs ainsi que les critères d'intégrité, en fonction desquels les rivières du patrimoine canadien sont choisies sont conformes à au moins cinq des sept critères de sélection précédemment cités (soit a, b, d, f et g). On reconnaîtra de plus la valeur exceptionnelle *d'une région située aux abords d'une rivière si on y retrouve des concentrations de plantes et d'animaux présentant une importance et un intérêt particuliers pour le Canada*. Si l'on entend par là un *"habitat essentiel à la survie d'un groupe important"* d'oiseaux, de mammifères ou de poissons, les critères de sélection des rivières du patrimoine et les critères proposés par le Groupe d'étude se recoupent en plus d'un point.

Les critères de sélection des rivières du patrimoine canadien n'auraient pu être publiés sous leur forme actuelle s'ils n'avaient pas d'abord reçu l'approbation de la totalité ou de la plupart des organismes provinciaux, territoriaux et fédéraux qui ont participé à l'établissement du réseau. En ce sens, ces critères ont déjà été mis à rude épreuve. En outre, les buts qu'ils poursuivent et les termes dans lesquels ils sont formulés présentent une telle analogie avec les critères de sélection recommandés dans le présent rapport que ces derniers devraient recevoir un accueil tout aussi favorable.

Les rivières relient les terres à la mer par divers processus. Pour cette raison, il est difficile d'imaginer pourquoi des critères de sélection jugés acceptables pour désigner des rivières du patrimoine ne serviraient pas également à désigner les terres en bordure des rivières, ou encore les estuaires, les baies et les banquises côtières situées près de l'embouchure des rivières. Certaines des valeurs qui sont attribuées aux rivières du patrimoine, dans ledit rapport de Parcs Canada, concernent les caractéristiques géographiques qui se retrouvent le long de leur cours; il pourrait ainsi s'agir autant de lacs que de terres avoisinantes. Il est en outre impossible de respecter les critères d'intégrité régissant le choix des rivières du patrimoine sans tenir compte des terres et des lacs situés dans les environs des rivières en question. Pour toutes ces raisons, le Groupe d'étude approuve les critères de sélection qui président au choix des rivières du patrimoine canadien et recommande fortement que des critères comparables régissent la sélection des terres, des étendues d'eau douce et marine à protéger dans le Nord du Canada. À cet égard, on estime que les critères de sélection énumérés à la Section E.2 (a) du présent rapport sont comparables à ceux qui sont appliqués aux rivières du patrimoine.

4
Parcs Canada. 1984. Le réseau de rivières du patrimoine canadien. Objectifs, principes et modalités de fonctionnement.

4. Application de la mesure n° 2 (critères d'évaluation)

Dans certains documents présentés au Groupe d'étude, on propose d'autres critères d'évaluation qui pourraient être appliqués pour déterminer l'ordre de priorité des zones dont la protection doit être assurée. L'application de ces critères ne serait appropriée que dans les cas où on propose de protéger des zones représentatives d'une région ou d'un secteur écologique donné. Si l'on dit d'un site qu'il est représentatif, c'est qu'il existe en effet d'autres régions analogues. Il revient donc au planificateur de se demander si la zone dont on propose la protection est réellement représentative ou si cette zone est la mieux située par rapport aux autres sites possibles.

Ce genre de questions ne se pose pas lorsqu'il s'agit des sites proposés en raison de leurs caractéristiques uniques, celles-ci étant irremplaçables. Dans ces cas, il suffit de disposer des documents nécessaires pour s'assurer que les sites proposés, ou certaines de leurs caractéristiques, sont effectivement uniques et ne se retrouvent nulle part ailleurs.

Comme les paysages terrestres et marins représentatifs sont, par définition, plus répandus que les caractéristiques uniques, la plupart des zones dont on a proposé la protection était des sites uniques plutôt que des sites représentatifs. Ce phénomène repose probablement sur le raisonnement qu'un site "unique en son genre" est irrémédiablement perdu s'il fait l'objet d'une forme d'exploitation incompatible, susceptible de le changer ou de le détériorer. Il est par contre plus facile de différer la protection de zones représentatives, car on peut choisir entre plusieurs d'entre elles. Le Groupe d'étude n'a pas débattu les inconvénients et les avantages que présentait un

tel raisonnement. Il a toutefois conclu qu'il était inutile de soumettre les zones proposées à cause de leur caractère unique à une évaluation plus approfondie qui reposerait sur des critères ayant notamment trait à la rareté, à la diversité, à la productivité ou à la fragilité.

Dans un cas particulier, cependant, il peut être utile de recourir à des critères d'évaluation plus détaillés: lorsque les responsables de l'aménagement des terres doivent choisir, parmi plusieurs secteurs proposés comme étant représentatifs d'une région ou d'une zone écologique donnée, le site le "plus" approprié. Citons à cet égard l'exemple des onze sites écologiques proposés par les groupes affiliés au Programme biologique international comme étant représentatifs de la région de la limite de la végétation arborescente, dans les Territoires du Nord-Ouest (zone de transition entre la forêt subarctique et les types de végétation caractéristiques de la toundra). On trouvera ci-après une liste de ces onze sites, du nord-ouest ou sud-est.

Nom du site proposé dans le cadre du Programme biologique international	Superficie de la zone proposée (en kilomètres carrés)
Collines Caribou	625
Rivière Kugaluk	3,120
Rivière Anderson	1,300
Lacs Crossley	1,820
Lacs Colville	200
Pointe Caribou	6,000
Lac Beniah	900
Bras est du Grand lac des Esclaves — Lacs Artillery	5,700
Rivière Thelon	5,000
Lac Ennadai	2,600
Lac Baralzon	725

Dans des documents présentés au Groupe d'étude, il était recommandé d'attribuer une valeur numérique à certains critères d'évaluation comme l'unicité, la rareté, la diversité, la productivité, l'importance de l'habitat, les espèces menacées, la fragilité, l'incompatibilité avec l'activité humaine ou, encore, les facteurs culturels. Malgré l'application de méthodes qui, selon de nombreux articles, permettraient de préciser davantage ces critères, les tests auxquels le Groupe d'étude a soumis l'information dont il disposait au sujet des onze sites proposés pour la région de la limite de la végétation arborescente ont révélé qu'il était impossible de formuler des opinions défendables à propos de ces variables.

Même si chacun des onze sites en question avait fait l'objet d'un dossier exhaustif, constitué à l'aide de méthodes d'inventaire des espèces végétales et animales scientifiquement acceptables, nous croyons qu'il serait trompeur de quantifier l'information obtenue pour comparer numériquement des variables comme la diversité et la fragilité.

Le Groupe d'étude a conclu que les méthodes d'évaluation proposées dans le cadre de la mesure n° 2 n'aideraient pas les responsables de l'aménagement des terres et les gestionnaires des ressources. Cette conclusion va également dans le sens de l'approche recommandée aux fins du réseau des rivières du patrimoine canadien, laquelle ne comporte essentiellement que deux aspects: i) étudier les sites proposés en fonction de critères de sélection bien déterminés, ii) tenir compte des directives sur l'intégrité. Ces deux mesures correspondent aux mesures n^{os} 1 et 3 examinées par le Groupe d'étude.

Le Groupe d'étude recommande de rejeter la mesure n° 2 (critères d'évaluation) parce qu'elle n'aide pas à prendre des décisions au sujet des zones protégées. Ceci dit, le Groupe d'étude ne s'oppose pas pour autant à ce que des variables, telles la diversité, la fragilité ou la productivité, soient scientifiquement utilisées pour étudier les écosystèmes qui se trouvent dans les milieux terrestres, marins et les étendues d'eau douce. À cet égard, le Groupe d'étude n'ignore pas que les critères de sélection prévus dans le cadre de la mesure n° 1 comportent également des opinions subjectives qui ne sont pas sans rappeler celles qui ont conduit au rejet des critères détaillés prévus par la mesure n° 2. Le Groupe d'étude n'accepte le caractère subjectif des critères de sélection liés à la mesure n° 1 que parce qu'il n'existe manifestement pas d'autre solution. C'est d'ailleurs parce qu'il accepte qu'une certaine part de subjectivité est inévitable que le Groupe d'étude reconnaît l'importance des opinions exprimées par les résidants du Nord, les gestionnaires des ressources et les spécialistes techniques. Il ressort des critères de sélection recommandés dans le présent rapport, de même que dans le rapport sur les rivières du patrimoine, que les spécialistes doivent indiquer si la région proposée est unique ou représentative, si elle renferme des caractéristiques remarquables, rares ou menacées. Pour ce faire, les spécialistes devront, dans bien des cas, fonder leur évaluation sur des variables comme la diversité, la productivité ou la fragilité. Le Groupe d'étude est favorable à l'adoption de cette approche dans un contexte scientifique, mais il ne peut recommander que de tels critères d'évaluation régissent les décisions prises couramment au sujet de l'aménagement des terres.

5. Application de la mesure n° 3 (Lignes directrices relatives aux zones protégées)

Idéalement, il faudrait appliquer la totalité des lignes directrices relatives à la gestion à toutes les zones choisies. Dans le tableau ci-après, on a vérifié s'il était possible d'atteindre cet objectif dans les collines Campbell et au lac Willow en formulant sous forme de question les huit premières lignes directrices énoncées à la Section E.2 b) du présent rapport. Les deux dernières n'ont pas été jugées pertinentes, dans le cas qui nous occupe.

Il ne faut pas confondre les lignes directrices formulées dans les questions susmentionnées avec les critères de sélection. On ne doit pas se fonder sur les réponses à ces questions pour décider lequel des deux sites convient le mieux ou lequel est le plus digne de faire l'objet de mesures de protection spéciales. Lorsqu'on essaie de déterminer si un lieu devrait être désigné zone protégée, il faudrait cependant tenir compte de la mesure dans laquelle les lignes directrices souhaitées peuvent être respectées. Pour ces raisons, le Groupe d'étude estime que la mesure n° 3 joue un rôle important dans le processus d'aménagement des terres. C'est à cette étape que sont détaillées les mesures de protection nécessaires et que ressortent les contraintes liées à l'adoption de telles mesures.

6. Conclusion

Le Groupe d'étude recommande l'élaboration de modes de planification et d'administration fondés sur l'adoption d'une approche commune à l'égard des critères de sélection et des lignes directrices sur les zones protégées, ceci pour toutes les zones protégées du Nord canadien, que les sites proposés renferment des terres, des rivières, des lacs ou des régions marines. Les critères de sélection recommandés par le Groupe d'étude font appel à des opinions subjectives. Ces dernières seraient plus acceptables si elles avaient fait l'objet de débats publics et si elles reposaient sur l'avis des personnes concernées. Le recours à des critères d'évaluation détaillés pour comparer les caractéristiques écologiques des sites proposés est considéré comme un important pas en avant pour les spécialistes qui peuvent se voir demander d'accorder un ordre de priorité aux différents sites proposés. On ne recommande toutefois pas de tenter de quantifier ces variables en vue de faciliter l'aménagement des terres.

	Collines Campbell	Lac Willow
a) La zone dont on propose la protection renferme-t-elle des éléments qui risquent d'être détériorés par l'activité humaine?	oui	oui
b) La zone proposée est-elle suffisamment grande pour permettre la protection des éléments menacés?	oui	oui
c) Plusieurs catégories de zones protégées peuvent-elles être intégrées dans un seul secteur désigné?	oui	oui
d) D'autres sites pourraient-ils atteindre l'objectif fixé au site proposé?	non	non
e) Les ressources que renferme le site proposé ont-elles été convenablement relevées, avant l'établissement des limites?	oui	non
f) La protection de la zone choisie contribuera-t-elle à assurer le maintien de modes de vie traditionnels, compatibles avec la protection des ressources renouvelables?	oui	oui
g) Le site a-t-il été choisi en tenant compte de la façon dont la population intéressée perçoit l'utilisation des ressources?	oui	oui
h) Le réseau peut-il être géré de façon à mieux faire comprendre le principe de la conservation et à encourager la recherche?	oui	oui

RÉSUMÉ DES MESURES LÉGISLATIVES QUI RÉGISSENT ACTUELLEMENT LES ZONES PROTÉGÉES (1)

Mesure législative	*Protection*	*Remise en état*	*Planification*	*Recherche*	*Contrôle*	*Administration*	*Règlement*	*Conformité*
Loi sur les terres territoriales et Règlement sur l'utilisation des terres territoriales	O^D	O	N	N	O^C	O	O	O
Ordonnance sur le développement régional (T.N.-O.)	*	N	O	N	N	O	O	O
Yukon Lands Ordinance	*	N	O^P	N	N	-	-	-
Loi sur les eaux intérieures du Nord et Règlement sur les eaux intérieures du Nord	O	N	O	O^P	O^C	O	O	O
Loi sur les ressources en eau du Canada	O	N	O	O	O	O	O	O
Ordonnance sur la faune (T.N.-O.)	O	O	N	O^P	O^C	O	O	O
Yukon Wildlife Act	O	O	N	O^P	O^C	O	O	O
Loi sur la faune du Canada	O	N	O^P	O	O	O	O	O
Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs et règlement connexe	O	N	N	N	O^C	O	O	O
Loi sur les pêcheries	O	O	N	N	O	O	O	O
Règlement sur le bois des territoires	O^I	O	N	N	$O^{C,I}$	O	O	O
Loi sur le pétrole et le gaz du Canada	N	O^P	N	O	N	O	O	O
Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz	O	O^P	N	N	N	O	O	O
Règlement sur le forage des puits de pétrole et de gaz	O	O	O^P	N	O^C	O	O	O
Règlement sur les opérations liées au gaz et au pétrole	O^P	-	-	-	-	-	-	-
Règlement régissant l'exploitation minière au Canada	O^D	O	N	N	O^P	O	O	O
Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon	$O^{P,D}$	-	-	-	-	-	-	-
Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon	N	-	-	-	-	-	-	-
(2) Loi sur les parcs nationaux	O	-	O	O^P	O	O	O	O
(2) Yukon Parks Ordinance	O	O	O	O^I	O^I	O	O	O^I
(2) Ordonnance sur les parcs des Territoires du Nord-Ouest	O	O	O	O	O^I	O^I	O	O

O = dispositions

N = aucune disposition

O^C = conformité avec les permis, les règlements, etc., seulement

O^D = insuffisance des dispositions ou de la mise en oeuvre (voir le rapport Rueggeberg et Thompson)

O^I = l'objectif ou l'activité est implicite

O^P = (en partie) certains aspects seulement sont prévus

– = sans objet

* = certaines dispositions pourraient s'appliquer

(1) Tiré de *"Conservation in the North: A Legislative Analysis"* par H. Rueggeberg et Andrew R. Thompson – avril 1984

(2) N'est pas tiré du rapport Rueggeberg et Thompson, renseignements fournis pas les organismes concernés.

Nota: D'autres mesures législatives que celles-ci sont nécessaires dans plusieurs domaines, notamment les réserves écologiques marines et terrestres, la gestion des forêts et les sites archéologiques.

TYPE ET ÉTENDUE DES ZONES PROTÉGÉES DANS LES TERRITOIRES DU NORD-OUEST ET AU YUKON
(en kilomètres carrés)

	YUKON	*T.N.-O.*	*CONTRAINTES*	*CANADA*
Parcs nationaux	31065	35690	· Aucune activité d'exploitation des ressources renouvelables	138706
Parcs territoriaux	110	53	· Contrôle de l'utilisation du sol en vue d'en protéger l'aspect physique et biologique	212069
Réserves fauniques	7063	115306	· Aucune ressource non renouvelable n'est exploitée dans la réserve faunique de Thelon; contrôle de l'utilisation du sol	***
Réserves nationales de faune	0	2291	· Aucune ressource non renouvelable n'est exploitée au col Polar Bear (T.N.-O.)	2791
Réserves d'oiseaux migrateurs	0	107423	· Contrôle de l'utilisation du sol en vue de protéger les oiseaux et leur habitat	111548
Zones écologiques	0	**	· Plans de gestion particuliers au site en vue de réglementer l'utilisation du sol	***
Sites archéologiques/secteurs présentant un intérêt culturel	*	*	· Protection totale	***
Régions marines	0	0		0
Rivières du patrimoine	0	0	· Plans de gestion	0
TOTAL	38238	260763		465114
Zone terrestre et étendue d'eau douce	483450	3,426,320		9,970,610
Pourcentage des zones	7.9[2]	7.6		4.7[1]

NOTA: * Peu nombreux dans la zone
** Le col Polar Bear est une réserve nationale de faune
*** Compris dans les parcs provinciaux
(1) À l'échelle mondiale, le pourcentage est de 2,7, les zones protégées de 9 pays dépassant 10 p. cent de leur territoire
(2) En Alaska, ce pourcentage est de 22,4

LISTE DES MÉMOIRES ET DES DOCUMENTS DE BASE EXAMINÉS PAR LE GROUPE D'ÉTUDE DE LA CONSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT DU NORD

a) Mémoires présentés au Groupe d'étude

Beauchamp, K., Canadian Arctic Resources Committee, *A Comprehensive Conservation Policy for the Arctic Marine Environment* , March, 1984.

Burnet, P., Canadian Arctic Resources Committee, *Conservation and Political Development in Northern Canada*, February, 1984.

Council for Yukon Indians, *Presentation to the Task Force on Northern Conservation*, March, 1984.

Daniels, T., N.W.T. Chamber of Mines, letter to Executive Director, February 17, 1984.

Fargey, H.T., The Mining Association of Canada, letter to Executive Director, January 12, 1984.

Fenge, T., Canadian Arctic Resources Committee, *Comprehensive Conservation Policy for Northern Canada*, February, 1984.

Francis, G., Freeman, M. and Simmons, N., Man and the Biosphere Programme, *'Man and the Biosphere' and Northern Conservation*, January, 1984.

Hummel, M., World Wildlife Fund, letter to Chairman, January 31, 1984.

Kakfwi, S., Dene Nation, March, 1984.

Lang, D., Dome Petroleum Limited, letter to Executive Director, February 28, 1984.

Maghagak, A., Tungavik Federation of Nunavut, February, 1984.

McNamee, K.A., National and Provincial Parks Association of Canada, March, 1984.

Mitton, F., Gulf Canada Resources Inc. letter to Executive Director, March 8, 1984.

Munro, D.A., Revel, R., Shay, J., George, C., Fowle, D. and Thomasson, R. *Ecological Reserves and Northern Conservation: Comments of the Canadian Council on Ecological Areas*, January, 1984.

Page, G.T., Man and the Biosphere Programme, letter to Executive Director, February 24, 1984.

Page, H.V., Alberta Chamber of Resources, *Northern Conservation Policy*, March, 1983.

Sheehy, G., Canadian Nature Federation, letter to Executive Director, March 1, 1984.

Smith, P.G.R., Theberge, J.B. and Nelson, J.G. *Evaluating and Placing Priority on Environmentally Significant Areas in the Northwest Territories Parts I-IV*, February, 1984.

b) Documents de base

Bastedo, J.D., Nelson, J.G. and Theberge, J.B., *Ecological Approach to Resource Survey and Planning for Environmentally Significant Areas: The ABC Method*, Environmental Management, Vol. 8, No. 2, pp 125-134.

British Columbia and Yukon Chamber of Mines, *Access to Minerals - The Key to Successful Resource Management*, October 1980.

Cinq-Mars, J., Archaeological Survey of Canada, letter to Executive Director, Task Force on Northern Conservation re *archaeological heritage policy initiatives*, March 9, 1984.

Dasmann, R.F., *The Relationship Between Protected Areas and Indigenous Peoples*, IUCN World National Park Congress, October, 1982.

Environmental Conservation Service, Environment Canada, *World Conservation Strategy: Federal Review*, December, 1981.

Environment Canada, *Environment Canada and the North: The Perceptions, Roles and Policies of the Department of the Environment Regarding Development North of 60°*, July, 1983.

Fisheries and Oceans - Canada, *Position Statement on the Beaufort Sea Hydrocarbon Production Proposal*, prepared for the Beaufort Sea Environmental Assessment Panel, December, 1983.

...Toward a Fish Habitat Management Policy - A Discussion Paper, August, 1983.

...A Report to the N.W.T. Coordinating Committee of ACND Concerning DFO Northern Activities 1984-85, November, 1983.

Harrison, J., Miller, K. and McNeely, J., *The World Coverage of Protected Areas: Development Goals and Environmental Needs*, AMBIO Vol. 11, No.8.

Home Affairs and Environment-Australia, *National Conservation Strategy for Australia, Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Conference Draft, February, 1983.

Hunt, C., *Legislative Mechanisms for the Establishment of Conservation Areas in Northern Canada*, Canadian Institute of Resources Law, The University of Calgary, April, 1984.

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) Morges, Switzerland, *Categories, Objectives and Criteria for Protected Areas*, August, 1978.

...World Conservation Strategy - Living Resource Conservation for Sustainable Development, 1980.

Keewatin Inuit Association, Rankin Inlet, N.W.T., Canada, *Archaeological Provisions in Land Claims Agreement in Principle signed July 23, 1983.*

Kelleher, G., *Conserving the Great Barrier Reef Through Zoning*, UNESCO Man and the Biosphere Programme - First International Biosphere Reserve Congress, September, 1983.

MacFarland, C., *Relating the Biosphere Reserve to Other Protected Area Management Categories*, First International Biosphere Reserve Congress, Minsk, USSR, 1983.

McLaren, I.A., and Peterson, E.B., *Ecological Reserves in Canada: The Work of IBP-CT*, Nature Canada, April-June, 1975.

McRae, D.M. and Goundrey, D.J., *Environmental Jurisdiction in Arctic Waters: The Extent of Article 234*, University of British Columbia Law Review, Vol. 16:2.

Mills, H., *Arctic Marine Conservation. Can.* Tech. Rep. Fish. Aquat. Sci. 1242, 1984.

Ministry of Environment - Norway, *Nature Conservation in Norway - Development of a national conservation policy plan*, 1982.

Nelson, J.G. and Jessen, S., *Planning and Managing Environmentally Significant Areas in the Northwest Territories: Issues and Alternatives*, Canadian Arctic Resources Committee and University of Waterloo, Ottawa, 1984.

Northern Conservation Policy Workshop Report, Whitehorse, Yukon, Indian and Northern Affairs - Canada, February, 1983.

Northern Environment Directorate, Indian and Northern Affairs - Canada, *A Comprehensive Conservation Policy and Strategy for the Northwest Territories and Yukon*, October, 1982.

Parks Canada, *The Canadian Heritage Rivers System: Summary of Objectives, Principles and Procedures*, May, 1983.

Polar Gas Project, *Position Paper on Polar Bear Pass for Working Group on IBP Ecological Sites*, September, 1980.

Revel, R.D., *Conservation in Northern Canada: International Biological Programme Conservation Sites Revisited*, Biological Conservation 21 (1981) 263-287.

Richardson, N.H., *The Northern Land Use Planning Agreements - A Commentary*, Indian and Northern Affairs - Canada, February, 1984.

Rueggeberg, H. and Thompson, A.R., *Conservation in the North: A Legislative Analysis*, Westwater Research Centre, the University of British Columbia, April, 1984.

Staples, L., *Land Use Concerns in the Beaufort Sea Region*, a report prepared for the Beaufort Sea Alliance, 1984.

Une cachette de piégeur abandonnée le long de la route du Dempster dans les montagnes d'Ogilvie au Yukon. Photo: George Calef ▶

ALSO AVAILABLE IN ENGLISH

Coordination graphique et production:
Harvey and Associates Advertising Ltd., Whitehorse

Imprimé et relié au Canada par:
Agency Press Limitée, Vancouver

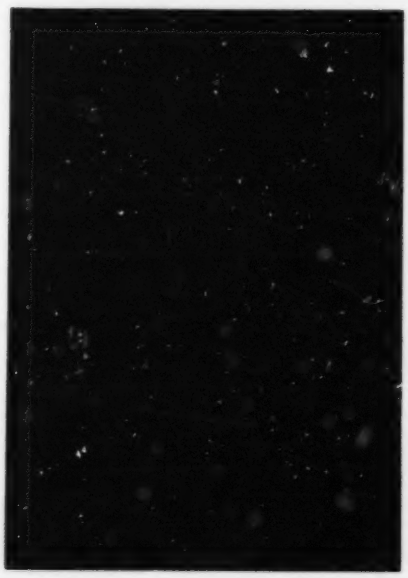
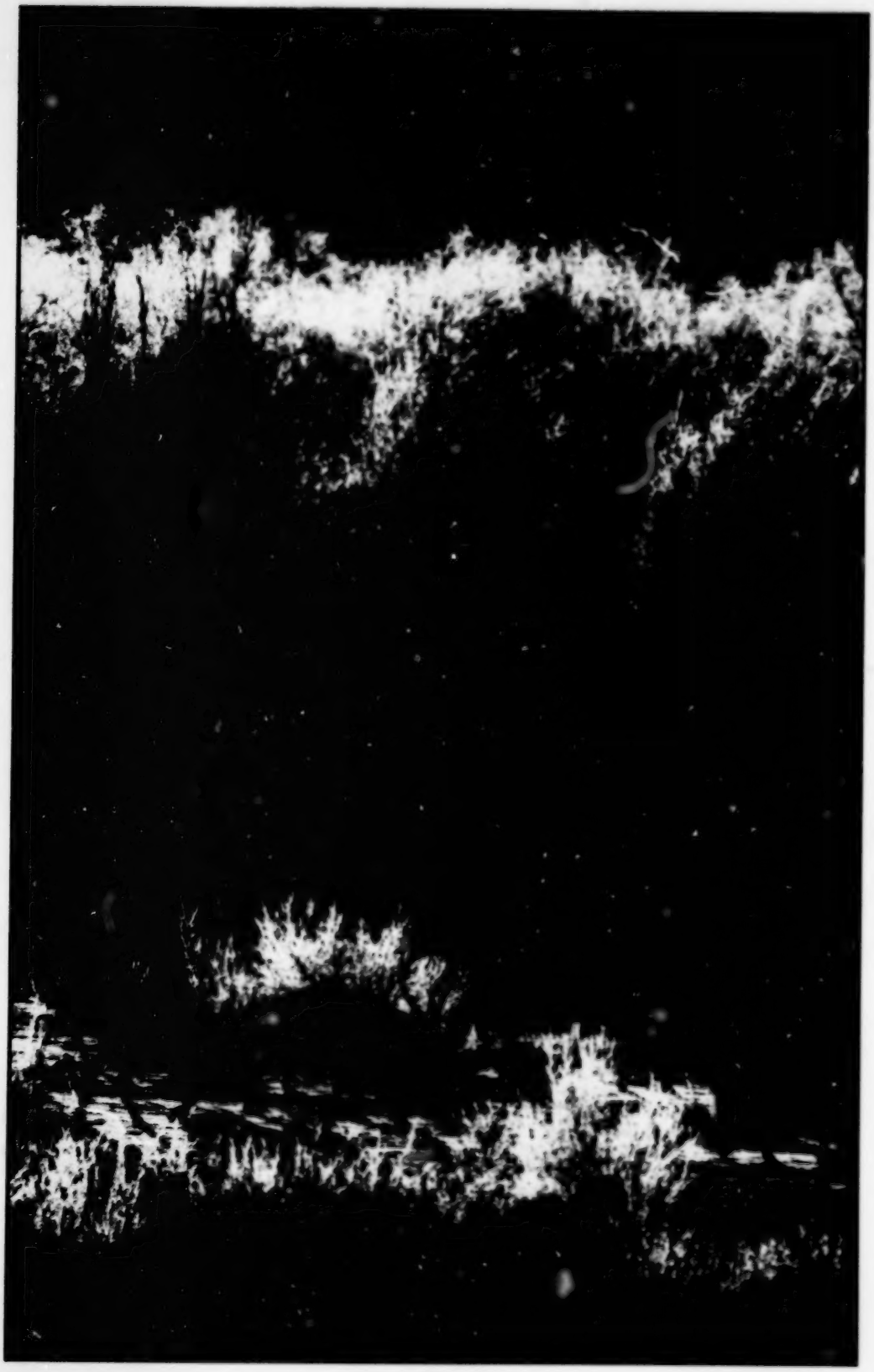



Photo: gouvernement du Yukon